IMPACTO DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIO DE POLICÍA POR PARTE DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

TESIS

Que para optar por el grado de:
"DOCTOR EN POLÍTICAS PÚBLICAS"

Presenta:
Henry Mario Rodriguez Zambrano

Director de tesis:
Dra. Ximena Roncal Vattuone

Mayo 2021

Dedicatoria

A mis queridos padres:

Segundo y Nohemy (q. e. p. d.), por sus enseñanzas, por creer siempre en mí y brindarme su apoyo en todo momento, pero sobre todo por ser seres humanos de excelsas calidades.

A mi amada esposa:

Maritza, por su amor incondicional, por ser una mujer excepcional, por ser mi compañera de vida, consejera y amiga.

A mis adorados hijos:

Anny, Edward y Carlos, por ser mi motivación e inspiración en todo momento, por hacerme sentir tan orgulloso de ser su padre y por motivarme a seguir adelante en mi proceso de formación.

A mi querido Rodrigo:

Por sus consejos, por estar siempre cerca de su querida madre y hermanos, por ser motivo de orgullo y admiración.

A mis queridas hermanas:

Laura y Olga, porque a pesar de trasegar por caminos distintos, seguimos juntos, nos queremos, respetamos y acompañamos en este camino de la vida.

Agradecimientos

En este momento tan importante de mi vida, cuando estoy cerrando este ciclo académico, como parte del objetivo que me propuse años atrás, no puedo dejar de expresar mis agradecimientos en especial a quienes de manera desinteresada compartieron sus conocimientos, sus experiencias, su don de gentes y lo mejor de sí para animarme en el forjamiento de este propósito.

¡Para todos ustedes mi admiración, respeto e infinitas gracias!

A mi maestra y asesora de tesis
Dra. Ximena Roncal Vattuone

Al coordinador del doctorado
Dr. Carlos de los Santos García

A mis lectores de tesis
Dr. Carlos de los Santos García
Dra. Nadia Ruiz

A mi colaboradora académica
Yehiny Guevara

A mis compañeros y amigos activos y en uso de buen retiro de la Policía Nacional de Colombia por sus análisis críticos y aportes a la investigación.

Un agradecimiento especial a IEXE Universidad por crear los espacios académicos necesarios para formar un mundo humanamente mejor.

Tabla de contenido

Pág.

AGRADECIMIENTOS **3**

DEDICATORIA **2**

INTRODUCCIÓN **13**

ANTECEDENTES 15
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 17
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 20
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN 21
1.4.1. Objetivo general *21*
1.4.2. Objetivos específicos *21*

CAPÍTULO 2 ..... **22**

MARCO TEÓRICO **22**

2.1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO ANTECEDENTE DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS 22
2.1.1. Teoría de la elección pública (public choice theory) *28*
2.1.2. Teoría de la agencia *29*
2.1.3. La gestión por resultados en la nueva gestión pública *29*
2.2. GESTIÓN POR RESULTADOS 33
2.2.1. La gestión por resultados como modelo para la gestión pública *36*
2.2.2. Dimensiones y pilares de la gestión por resultados *39*
2.2.3. La gestión por resultados para el desarrollo (GpRD) *50*
2.3. EL RESULTADO COMO VALOR DE MEDICIÓN DE LA GESTIÓN 52

CAPÍTULO 3 ..... **55**

MARCO CONCEPTUAL **55**

3.1. EL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS EN COLOMBIA 55
3.1.1. Planeación por resultados en Colombia *57*
3.1.2. El presupuesto por resultados en Colombia *61*
3.1.3. La gestión financiera y auditoría en Colombia *62*
3.1.4. Gestión por resultados de programas y proyectos en Colombia *63*
3.1.5 Monitoreo y evaluación de resultados en Colombia 63
3.2. LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA 67
3.2.1. La misión de la Policía Nacional de Colombia *69*
3.2.2. Sobre el servicio de policía en Colombia *72*

3.2.3. Gestión por resultados en la Policía *75*

CAPÍTULO 4 ..... **82**

MARCO METODOLÓGICO **82**

4.1. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN 82
4.2. VARIABLES 82
4.3. Tipo de estudio *84*
4.4. Tipo de enfoque *84*
4.4.1. Enfoque cuantitativo *85*
4.4.2 Enfoque cualitativo *87*
4.5. Población *88*
4.6. Muestra *90*
4.6.1 Muestra para instrumentos cuantitativos *90*
4.6.2 Muestra para instrumentos cualitativos *94*
4.7. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS 95
4.7.1. Técnicas y procedimientos del enfoque cuantitativo *96*
4.7.2. Consistencia interna del cuestionario *97*
4.7.3. Técnicas y procedimientos del enfoque cualitativo *99*
4.8. Interpretación y análisis de los resultados *102*
4.8.1 Interpretación de resultados cualitativos *102*
4.8.2 Interpretación de resultados cuantitativos *103*
4.9. Consideraciones éticas de la investigación *105*
4.9.1. Selección equitativa de los participantes *106*
4.9.2. Proporción favorable del riesgo-beneficio *107*
4.9.3. Conflicto de intereses investigativos *108*

CAPÍTULO 5 ..... **109**

RESULTADOS **109**

5.1. Planeación por resultados *109*
5.1.1. Participación y aceptación de la planeación por resultados *112*
5.1.2. Factores que afectan la prestación del servicio de policía *113*
5.1.3. Percepciones sobre incentivos y estímulos *117*
5.2. Presupuesto por resultados *120*
5.3. Gestión financiera y auditoría *124*
5.4. Monitoreo y evaluación *127*
5.5. Programas y proyectos *136*
5.5.1. Aspectos de aplicación del modelo de GpR *140*

5.6. Comprobación de la hipótesis 148

CONCLUSIONES 151

RECOMENDACIONES 154

REFERENCIAS 158

ANEXOS 171

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1. Entidades y modelos relacionados con la GpR 18
Tabla 2. Teorías relacionadas con la nueva gestión pública 28
Tabla 3. Atributos generales de la nueva gestión pública..... 31
Tabla 4. Elementos de la nueva gestión pública inmersos en la GpR 33
Tabla 5. Aspectos generales de la GpR..... 36
Tabla 6. Acciones involucradas en la planificación por resultados..... 43
Tabla 7. Diferencias entre un sistema de presupuesto tradicional y uno basado en resultados 46
Tabla 8. Características de las auditorías 48
Tabla 9. Diferencias entre un sistema de monitoreo tradicional y uno basado en la GpR 50
Tabla 10. Esquema de formulación de la planeación orientada a resultados 61
Tabla 11. Resultados de la implementación de la GpR en Colombia 66
Tabla 12. Comparativa de políticas de seguridad 72
Tabla 13. Variables de la investigación 84
Tabla 14. Cifras miembros Policía Nacional activos 2018. 90
Tabla 15. Definiciones de los parámetros asociados a la ecuación de tamaño de la muestra…… 92
Tabla 16. Ficha técnica de la encuesta ……....93
Tabla 17. Índices de consistencia interna 98
Tabla 18. Resumen del análisis del alfa de Cronbach 99
Tabla 19. Prueba chi cuadrado de significancia estadística para variables categóricas….105
Tabla 20. Test de normalidad Shapiro-Wilk aplicado……..149
Tabla 21. Test de correlación de Spearman……150

Lista de figuras

Pág.

Figura 1. Componentes doctrinales de la nueva gestión pública……25
Figura 2. Ciclo de pilares de la gestión por resultados. ……42
Figura 3. Componentes SINERGIA.……57
Figura 4. Herramientas de monitoreo. ……57
Figura 5. Contexto de la planeación en Colombia…….....60
Figura 6. Línea de tiempo GpR en Colombia……67
Figura 7. Ecuación para el cálculo del tamaño de la muestra……...92
Figura 8. Comparativo resultados ponderados y sin ponderar por nivel de jerarquía……..94
Figura 9. Red semántica planeación por resultados……..112
Figura 10. P12: ¿considera que se integra la planificación por resultados a las actividades del servicio de policía?.....114
Figura 11. P7: ¿considera que existen factores que afectan la prestación del servicio de policía?.....114
Figura 12. Relación tiempo en la institución y T2B P7: ¿considera que existen factores que afectan la prestación del servicio de policía?.....116
Figura 13. P13: ¿considera que es útil premiar a las unidades y al personal policial basado en resultados operacionales?.....119
Figura 14. Red semántica presupuesto por resultados……..124
Figura 15. Red semántica gestión financiera y auditorías……127
Figura 16. P11: ¿considera que los resultados operativos de la Policía Nacional cumplen con los criterios establecidos para la prestación del servicio de policía?.....130
Figura 17. P8: factores que impactan en el servicio de policía……132
Figura 18. P14: ¿considera que el modelo del servicio de policía es acorde a las necesidades que demanda la ciudadanía?.....133
Figura 19. Red semántica de monitoreo y evaluación……136
Figura 20. Red semántica programas y proyectos……..140
Figura 21. P9: aspectos en los que se ha aplicado la GpR……141
Figura 22. P10: ¿está de acuerdo con el actual modelo de GpR implementado en la Policía Nacional?.....142

Figura 23. Relación de las preguntas P9 y P10……144
Figura 24. P4: ¿enfocados en la práctica, considera que la gestión de la Policía Nacional de Colombia se ha transformado respecto a su misión principal?.....144
Figura 25. P6: ¿considera que en la práctica el servicio de policía se está llevando a cabo cómo debería?.....145
Figura 26. P5: de las actividades vinculadas al servicio de policía, ¿cuál considera en este caso que es la más relevante en la actualidad?.....146
Figura 27. P15: ¿considera que la formación policial recibida ha sido suficiente y acorde a las necesidades del servicio de policía?.....147

Lista de anexos

Pág.

Anexo A. Formato de encuesta.....171
Anexo B. Formato de entrevista.....174
Anexo C. Formato de revisión documental.....178
Anexo D. Código R para pruebas y análisis estadísticos……..180
Anexo E. Sintaxis procesamiento de datos en SPSS……187

Lista de siglas y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpRD	Gestión para resultados en el desarrollo
GpR	Gestión por resultados
MGA	Metodología general para la formulación de proyectos de inversión pública
MECI	Modelo estándar de control interno para el Estado colombiano
OCI	Oficina de Control Interno
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAC	Plan Anual de Contrataciones
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SISMEG	Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SISDEVAL	Sistema Nacional de Evaluaciones
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Resumen

El modelo de gestión por resultados (GpR) propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como una estrategia centrada en el desarrollo y las mejoras sostenibles de un país, aporta a la gestión pública la creación de valor público en las diferentes organizaciones del Estado, lo que ha llevado a su implementación en diferentes entidades públicas colombianas. La presente investigación tiene como objetivo analizar los efectos del modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia. Para ello, mediante un enfoque mixto, se realizó un análisis cuantitativo con la aplicación de una encuesta a 444 miembros activos de la institución, y uno cualitativo mediante entrevistas a 20 expertos en el tema que actualmente hacen uso del buen retiro. La interpretación de los análisis estadísticos a la luz de los datos cualitativos permitieron concluir que el modelo de GpR generó en la Policía Nacional de Colombia diferentes efectos positivos, por ejemplo, la mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades de seguridad ciudadana y la introducción del Modelo Nacional de Vigilancia por Cuadrantes (MNVCC), así como algunos negativos en la prestación del servicio policial que incidieron en un adecuado desarrollo del modelo acorde a la misión institucional, entre los que se cuentan la presión generada por la evaluación del desempeño que terminó produciendo lo que se denominó “microfalsos resultados”.

Palabras clave: Gestión por resultados, Colombia, desempeño, Policía Nacional.

Abstract

The Management by Results (GpR) model, proposed by the Inter-American Development Bank (IDB), is a strategy focused on the development and sustainable improvement of a country. It contributes to public management by creating public value in various organizations within the State, leading to its implementation in several Colombian public entities. This research aims to analyze the effects of the GpR model on the provision of police services by the Colombian National Police. To achieve this, a mixed-methods approach was employed, involving both quantitative and qualitative analyses. A survey was conducted with 444 active members of the institution, and interviews were conducted with 20 retired police officers who are experts in the subject matter. The statistical analysis was interpreted alongside the qualitative data, concluding that the implementation of the GpR model has yielded positive effects within the Colombian National Police. These include greater flexibility and adaptability in addressing citizen security needs and the introduction of the National Model of Surveillance by Quadrants (MNVCC). However, certain negative aspects were identified that hindered the model's successful implementation in alignment with the institutional mission. One such aspect is the pressure generated by performance evaluations, which sometimes led to the production of what are known as "microfalse results".

Keywords: Management by results, Colombia, Performance, National Police

Introducción

En las últimas décadas, la Policía Nacional de Colombia ha enfrentado procesos de transformación y modernización institucional, así como nuevos retos en convivencia y seguridad ciudadana[1]. En este contexto, la complejidad de la función policial y su relación con la realidad en que se ejerce no deben desestimarse, en tanto que, para asumir efectivamente las exigencias de la ciudadanía en este campo, requiere un sistema de policía efectivo y legítimo, con altos estándares éticos, con autonomía moral y que comprenda la definición del papel del ciudadano con relación a las instituciones.

El ciudadano es el usuario directo de los servicios de la fuerza pública[2] y desde allí es el principal benefactor de todas las transformaciones positivas en el interior y exterior de la institución policial. Sin embargo, se han tergiversado algunas de las manifestaciones de las actividades de la Policía Nacional para con el ciudadano, que han desencadenado la pérdida de la confianza en la gestión de esta dentro del campo de la seguridad y la convivencia.

El modelo de GpR adoptado por el Estado colombiano para el cumplimento de los deberes inmersos en el Estado social de derecho se ha basado en el desarrollo de un Estado gerencial, teniendo como base los enfoques generados por la nueva gestión pública. Precisamente este modelo de gestión, elegido para potenciar las capacidades estatales, es considerado un instrumento que les facilita a las entidades públicas la integración del proceso de creación de valor público desde el resultado, la mejora continua y propende hacia un gerenciamiento efectivo y eficiente en la promoción del desarrollo, en el logro de los objetivos de gobierno (García y García, 2010).

---

[1] Producto de las dificultades que se presentan en la relación de la ciudadanía-Policía Nacional y que pueden hacerse evidentes en las cientos de noticias que pueden encontrarse en los medios locales que detallan el descontento y pérdida de confianza sobre esta institución, la Policía ha llevado a cabo un proceso de transformación institucional que involucra los siguientes frentes: prevención, protección y respeto por los derechos humanos; nuevo estatuto disciplinario; profesionalización y desarrollo policial; uso legítimo de la fuerza; participación ciudadana; mayor tecnología para la transparencia y efectividad policial; nueva identidad institucional; desarrollo personal y profesional con enfoque humano; y nuevo modelo de vigilancia policial. Para ampliar la información se puede consultar la página web: www.transformacion.policia.gov.co/

[2] La Constitución Política de Colombia, en el capítulo séptimo, la describe como la integración exclusiva por las fuerzas militares (Ejército, Fuerza Aérea, Armada) y la Policía Nacional; establecidas para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar la paz en los habitantes colombianos.

De esta manera, el BID reconoce que el objetivo último de la GpR es “habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno” (García y García, 2010, p. 6).

En Colombia, la GpR se ha integrado en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se compone de diferentes tipos de planes de acuerdo con la naturaleza pública de cada institución, identificando en la Policía Nacional planes, programas y proyectos como los planes integrales de convivencia, el Plan de Seguridad Vial, el Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, los programas Plan Amigo, semilleros de la Legalidad y proyectos de inversión en la gestión general, entre otros, que establecen metas específicas para asegurar el cumplimiento de las políticas públicas y demás, a fin de lograr exitosas rendiciones de cuentas, acordes a periodos de tiempo previamente establecidos.

Los planes estratégicos de la institución se establecen con el propósito de brindar a las unidades una orientación y acompañamiento oportuno que les permita visualizar si los resultados obtenidos están mitigando o afectando el contexto problemático, al igual que proporcionar insumos para la toma oportuna de decisiones frente a las oportunidades de mejora detectadas, lo que permite alcanzar los resultados y metas trazadas en la matriz de indicadores del Plan Estratégico Institucional (Policía Nacional, 2015).

Con base en lo anterior, la investigación tuvo como propósito analizar los efectos de la implementación de un modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia, tomando como punto de partida el Plan Estratégico Institucional 2015-2018[3], que contiene los parámetros principales para medir la gestión del servicio en los ámbitos táctico y operacional, los cuales enfatizan en el seguimiento a las variables que inciden en la prestación del servicio de las policías metropolitanas[4] y departamentos de policía[5].

La necesidad de conocer los efectos del modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia se debe a diversos hallazgos, en

[3] El Plan Estratégico Institucional 2015-2018 denominado “Comunidades Seguras y en Paz” establece cambios en las definiciones como el mega, la visión y las políticas institucionales para el perfeccionamiento del servicio de policía de impacto, efectivo, solidario y más cercano al ciudadano, sentando las bases de la proyección institucional en su visión de modernización y transformación al año 2030. Ver el documento en https://oas.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/plan-estrategico-institucional-2015-2018.pdf

4 Las policías metropolitanas son una unidad de policía ubicada y con jurisdicción en diferentes ciudades del país, las cuales comparten proximidad con una ciudad principal, que en conjunto conforman la denominada “área metropolitana”.

5 Los departamentos de policía son unidades de policía ubicadas y con jurisdicción en cada uno de los 32 departamentos del país, es decir, según la división política establecida para Colombia y su agrupación de municipios.

los que se puede citar como ejemplo los denominados *falsos positivos*[6], que han suscitado una situación de crisis institucional en la fuerza pública y el aparato de seguridad del Estado por las metodologías disruptivas irregulares llevadas a cabo para el cumplimiento y asignación de metas, en procura de mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, generando en la población un sentimiento de desconfianza hacia el Estado, específicamente hacia las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana.

Por tanto, en esta investigación se realizó una revisión del cumplimiento del servicio de policía instituido con relación a la ciudadanía, en especial a la aplicación del modelo de GpR, así como el desarrollo y transformación como institución policial, teniendo como antecedente la Constitución Política de 1991 y la relación Policía Nacional-sociedad colombiana. Para el desarrollo del proceso investigativo, el trabajo se estructuró en tres capítulos: el primero sobre los antecedentes del estudio basado en la revisión documental de trabajos investigativos que se han presentado a nivel internacional y nacional sobre la implementación del modelo de GpR, para luego realizar el planteamiento del problema que contextualiza sobre la importancia del tema seleccionado, así se llega al establecimiento de los objetivos generales de la investigación.

El segundo capítulo hace referencia al marco teórico, que incluye los conceptos y teorías que sustentan el tema seleccionado, partiendo de la nueva gestión pública como base de la GpR; la implementación del modelo de GpR en Colombia, especificando el proceso realizado dentro de la Policía Nacional como eje central del estudio; así como la hipótesis de la investigación y la estrategia metodológica que se establece para su verificación. El tercer capítulo describe los principales hallazgos encontrados en el análisis y sistematización de la información acorde a la metodología planteada en el capítulo anterior, lo cual permite presentar las conclusiones y algunas recomendaciones que se proponen para el fortalecimiento del modelo de la GpR en la gestión de la Policía Nacional.

Finalmente, el trasfondo investigativo sigue siendo la necesidad de resaltar y rescatar el papel de la Policía Nacional como garante por esencia de la convivencia ciudadana, lo cual se logra con altos niveles de responsabilidad y compromiso, y una transformación social en la concepción policial sobre el ciudadano y viceversa.

Antecedentes

[6] La palabra *positivos* es la forma retórica con la que se relaciona el éxito de los resultados de una operación en la fuerza pública, por lo que “falsos positivos” se han convertido en la denominación que reciben hechos irregulares presentados como exitosos, pero que carecen de fundamento probatorio o han sido manipulados para que parezcan como tal.

En este apartado se describen algunos estudios que analizan la importancia de la implementación del modelo de GpR a nivel internacional y nacional durante los últimos diez años, identificando los resultados generados en la competitividad y el bienestar en los procesos de integración conceptual y operativa de este modelo.

Sobre el análisis del modelo de GpR en la Policía Nacional, la mayoría de las investigaciones analizan la implementación de este modelo en la administración pública a nivel general, y aunque no se relacionan directamente con la Policía, se identifican algunas experiencias significativas.

A nivel internacional, Guzmán (2003) analiza la integración de la GpR en el sistema de control administrativo y presupuestal basado en resultados en Chile, con el cual mejoraron la gestión de los programas e instituciones públicas en el manejo transparente del presupuesto, creando indicadores y metas específicas en diferentes áreas que son evaluadas periódicamente para realizar mejoras en los servicios prestados. Prasad (2004) informa cómo el Gobierno de Nepal, mediante la aplicación del modelo de GpR, ha buscado crear una estructura sólida en sus planes y programas en todos los niveles de atención a la población, incluyendo el diseño de objetivos específicos, medidas y metas, especificación de plazos, responsabilidades, estimaciones de presupuesto y sistemas de seguimiento propios de la GpR, que han generado diferentes reformas y políticas en el seguimiento de la eficiencia de las entidades gubernamentales, mejorando el desempeño de la administración pública.

Ramos (2016) presenta un estudio sobre la GpR en 2013-2014 y sus impactos en México, cuyo objetivo fue analizar el modelo de GpR de administración federal y destaca algunos elementos y retos de su implementación, al igual que la compara con el caso de Brasil y Baja California, analizando principalmente “la visión estratégica, los valores culturales de cambio en la gestión, la agenda estratégica y las capacidades institucionales para una implementación y evaluación eficaz del modelo de GpR” (p. 65). En las conclusiones destaca que, para un cambio del sistema de gestión pública por un modelo de GpR que efectivamente genere un valor público, debe existir principalmente un cambio de cultura frente a la gestión que permita fortalecer las competencias institucionales en relación con el modelo en mención, evitando controles excesivos en la autoridad, jerarquía, centralización, que lleven a problemas de corrupción. En tal sentido, considera fundamental desarrollar un enfoque de gestión estratégica integral (visión, dirección, liderazgo, estrategia, implementación, convenios, incentivos, evaluación, etc.), ya que al limitar su

conocimiento y correcta institucionalización no se logra implementar de manera eficaz el modelo de GpR.

En relación con la GpR y la administración pública directamente en la Policía, Shack y Rivera (2017) presentan su investigación realizada en Perú en la que analizan cuatro de los cinco pilares de la GpR: planificación estratégica, responsabilidad, monitoreo y evaluación, y desarrollo de personal. El estudio permitió establecer que existe una relación positiva entre la GpR y la administración pública, que mejora la responsabilidad del cumplimiento de funciones de manera eficiente y eficaz, pero recomienda un proceso de control y seguimiento continuo que permita fortalecer la GpR enfocada en la misión y visión de la institución.

A nivel nacional, Espino (2010) describe los datos estadísticos del servicio operacional de la Policía Nacional, resaltando que los resultados obtenidos evidencian la cobertura, el desarrollo de proceso de prevención y control de delitos que satisfacen las necesidades de seguridad ciudadana, pero no profundiza en los impactos que puedan minimizar los delitos. Henao *et al.* (2013) presentaron cómo la Policía Nacional de Colombia inició con el modelo de gestión gerencial, estructurando sus procesos desde 1971 hasta el 2012, y hacen evidente el proceso de transformación cultural por el cual ha pasado la gestión administrativa de la Policía, lo que genera a nivel institucional un seguimiento continuo a resultados enfocados en su misión.

Planteamiento del problema

Desde la perspectiva del modelo de GpR, el diseño de políticas públicas en Colombia ha estado acompañado por la visión de diferentes entidades internacionales relacionadas en la tabla 1.

Tabla 1

Entidades y modelos relacionados con la GpR

Entidad	Modelo
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Gestión para resultados en el desarrollo (GpRD)
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)	Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Gestión pública por resultados y presupuesto basado en resultados

Fondo Monetario Internacional (FMI)
Banco Mundial (BM)
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Fuente: Elaboración propia con base en BID (2012), CLAD (2007) y CEPAL (2020).

De acuerdo con la teoría, el objetivo principal de la GpR busca que las entidades públicas logren alcanzar los resultados establecidos en el programa de gobierno, gestionando el proceso de creación de valor público (García y García, 2010). En consecuencia, en Colombia se han establecido metas definidas que permitan el cumplimiento de las políticas públicas, los planes y los programas para garantizar el proceso de rendición de cuentas acorde a periodos previamente establecidos.

La institución policial construye buenas prácticas, vistas desde el Estado social de derecho, vigente para Colombia desde su promulgación en la Constitución Política de Colombia (1991); sin embargo, uno de los problemas que se identifican es la ejecución de regulares y malas prácticas del servicio policial que actualmente empañan la imagen de la Policía Nacional y detrás de ellas las razones son complejas, por lo tanto, requieren de ser analizadas de manera cuidadosa y profunda.

Son diversos los hechos que ocupan la afectación de la imagen de la Policía Nacional de Colombia[7], lo que representa una paradoja en el cumplimiento de su propósito preventivo del delito y de lucha contra la criminalidad, pues el cuerpo policiaco se ha convertido en actor parte del conflicto. Silva (1998) lo señala como un “agente activo utilizado para manipular o promover parte del conflicto” (p. 1), que representa para la policía en contacto con la ciudadanía un reto de mejora en el servicio policial y otorga la oportunidad de superar la vulneración de la imagen institucional, siempre y cuando pueda constituirse en factor de garantía para la realización del propósito del aseguramiento de la convivencia en paz de los habitantes en Colombia.

Se considera que la práctica del servicio policial se ha transformado de manera negativa en el cumplimiento de las actividades misionales de la Policía Nacional de Colombia como consecuencia de la presión estadística y de resultados a lo largo del desarrollo del servicio básico esencial como parte de la fuerza pública. Esta situación ha desencadenado la pérdida de legitimidad en la efectividad de su accionar, en tanto que ha sido producto de una gestión que tiene como base la rendición de cuentas basada en resultados. En consecuencia, se genera un desbalance que comienza en la asignación de

[7] Para ampliar información, ver Diez hechos (2013).

metas, precariamente argumentadas, lo que irrumpe en el modelo ideal de prevención de la inseguridad, que la han llevado a producir una inadecuada gestión de su labor para con la ciudadanía, que es su principal razón de ser.

En este sentido, la imagen institucional de la Policía Nacional de Colombia se ha visto afectada por la aparición cada vez más frecuente de reportes sobre uso excesivo de la fuerza, corrupción e infracciones a la ley penal, las prácticas disruptivas irregulares en relación con la ciudadanía y la seguridad ciudadana en general, además de la incitación a la corrupción, entre otros. Lo anterior ha llevado a que el sentir de la sociedad sobre la Policía sea totalmente inverso al que se esperaría tener de una institución dedicada a garantizar la convivencia en paz de todos los colombianos.

Este es un tema inherente tanto a la Policía Nacional como las fuerzas militares de Colombia, ya que constantemente los medios de comunicación manifiestan que se siguen presentando casos de falsos positivos y vinculan esta situación a "una macabra estrategia para demostrar que se estaba acabando la guerra" (Falsos Positivos, 2018, párr.1). Rojas y Benavides (2017) lo resumen como "obediencia ciega en campos de batalla ficticios" (p. 1).

A nivel de las fuerzas militares, los casos de falsos positivos que se han generado en el país, como el denominado "Madres de Soacha" que involucró a un grupo de mujeres quienes denunciaron la desaparición de sus hijos que aparecieron muertos vestidos como guerrilleros[8], y las ejecuciones extrajudiciales ocurridas en siete departamentos del país, reportados por Naciones Unidas (2019), entre muchos otros, se relacionan con el actuar ilegal de algunos de sus miembros a fin de cumplir con los objetivos establecidos y resultados exigidos. De esta forma, es evidente que la presión ejercida sobre el cumplimiento de las metas generó una inadecuada interpretación del modelo, en el que el único fin era mostrar resultados cuantitativos.

Normalmente se ha dirigido la atención a los escandalosos casos de falsos positivos con relación a la muerte de inocentes, presentados como miembros de grupos subversivos, por lo que pasan desapercibidos los falsos positivos que se presentan con la privación arbitraria de la libertad, falsificación o alteración de evidencia, entre otros hechos que empañan el quehacer de la fuerza pública. Todos ellos son hechos cercanos a los que aquí

[8] A finales de septiembre de 2008, cuando promediaba el segundo gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) y transcurrían seis años de la aplicación de la mal llamada política de "seguridad democrática", fueron hallados en el departamento del Norte de Santander los cuerpos sin vida de 19 jóvenes provenientes del sur de Bogotá que habían sido reportados como desaparecidos.

se analizan, de tal modo que el resultado del presente estudio ayude a captar la atención sobre su existencia y contribuya a la búsqueda de soluciones que mitiguen su ocurrencia.

Es probable que una de las principales causas de esta problemática sea la incorrecta aplicación de las políticas públicas de seguridad, de lo que poco o nada se ha estudiado aún, y su relación con los efectos que tiene una posible inoperancia o incluso mala interpretación del actual modelo de GpR como referente del Estado colombiano para diseñar los lineamientos estratégicos de sus instituciones, incluido su cuerpo de policía[9]. Por lo tanto, surge la necesidad de identificar los efectos de la implementación del modelo de GpR para determinar si existen factores que influyen en la prestación del servicio de policía, modificando la imagen misional de la institución y la confianza de la ciudadanía en la gestión realizada.

Para dar pie al estudio de un tema poco abordado, y que la corrupción no sea señalada como el único foco de los efectos negativos en la actuación policial[10], sino centrado en la implementación del modelo de GpR, se realiza un análisis que lleva a entender, desde el interior del sistema de gestión administrativa, las causas por las cuales en el actuar de las actividades policiales en algunos casos se ven involucradas acciones impropias del planteamiento misional de la institución.

Con los resultados esperados, se pretende impactar en la reflexión sobre lo adecuado o inadecuado del uso de este modelo, popular entre las instituciones estatales, en este caso la Policía Nacional, de modo tal que a un nivel más social se facilite el análisis de su actuación en contextos históricos, sociales e institucionales, pero principalmente generar un entendimiento razonable más amigable para la ciudadanía sobre el impacto que tiene la GpR y la necesidad de reevaluar su aplicación.

Pregunta de investigación

[9] Para autores como Rivas (s. f.), para Colombia en "el futuro se requieren esfuerzos encaminados a lograr el paso de lo discursivo a lo práctico en cuanto al papel de las autoridades locales como primeras autoridades de policía (…) y el desarrollo de un tratamiento verdaderamente integral de la violencia como fenómeno que de manera notable afecta la seguridad" (p. 63). Por su parte, para Arroyave (2011) se debe de tener en cuenta que las políticas públicas tienen dos dimensiones: una espacial y otra temporal, en la que la primera indica que una política pública se hace aplicable en un lugar y no en otros, teniendo en cuenta condiciones económicas, sociales, culturales y políticas imperantes en el sitio de la aplicación, y la segunda, la dimensión temporal, la hace aplicable en un momento determinado y permite que compararla con la de otro momento.

[10] Ver los casos de policías envueltos en actividades de corrupción en Amorocho y Puentes (2018).

Partiendo del contexto anterior, se establece como pregunta principal ¿cuál es la incidencia del modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia?

Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo general

Analizar la incidencia del modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia en el periodo 2010-2018.

1.4.2. Objetivos específicos

- Describir las principales corrientes teóricas sobre la GpR enfatizando en los planteamientos del BID.
- Examinar el modelo de GpR implementado en las instituciones públicas de Colombia.
- Especificar cómo se integró el modelo de GpR en la Policía Nacional de Colombia durante el periodo 2010-2018.
- Conocer los efectos del modelo de GpR en la práctica del servicio misional de la Policía Nacional.
- Formular recomendaciones de mejora sobre la administración del servicio de policía, especialmente en el modelo de GpR, que orienten positivamente en la prestación del servicio de la Policía Nacional.

Capítulo 2
Marco teórico

2.1. La nueva gestión pública como antecedente de la gestión por resultados

En los albores del siglo XX se presentó una ruptura del paradigma clásico de la administración burocrática con la entrada del enfoque de la organización en red y los postulados empresariales de la nueva gestión pública. Adicionalmente, a mediados del mismo siglo, la configuración de estos elementos obedece a la consolidación de los Estados democráticos en la mayor parte de los países del mundo y particularmente en Latinoamérica (Chica, 2011).

Los paradigmas configurados para inicios del siglo XXI (*open government*, posnueva gestión pública y gerencia para resultados en el desarrollo) ponen en evidencia la respuesta de la administración pública ante la aceleración del desarrollo tecnológico, impulsado por la globalización, el desarrollo de las comunicaciones, la configuración en la articulación de un Estado cimentado para la transparencia y la colaboración. Por esto, el Estado se ha enfrentado a diversos retos en la gestión pública, principalmente en las últimas décadas, en las que el ciudadano asume cada vez más el papel de usuario de servicios, lo cual ha transformado algunos frentes de la administración pública como la planeación y la rendición de cuentas. América Latina y el Caribe emprendieron en los años ochenta un proceso de transformación del Estado básicamente por:

i) Un extenuado modelo de sustitución en materia de importaciones dominante desde la época de los cincuenta y que, en su momento, gracias a la intervención del Estado fortaleció la capacidad de la industria
ii) El acentuamiento del impacto económico en la región producto de la crisis motivada por la deuda externa trajo consigo el fortalecimiento del modelo o esquema neoliberal que vino acompañado de reformas y cambios que dieron prioridad al ámbito financiero buscando ajustar el tema fiscal, generar apertura comercial y producir una reducción del Estado (García y García 2010).

Años más tarde, el Banco Mundial (1997, citado en Aguilar, 2006) se preguntó: "¿Cuál debe ser el papel del Estado, qué puede y qué no puede hacer, y cómo debe hacerlo?" (p. 121). Según Aguilar (2015), la respuesta a estas interrogantes significó un impacto en la concepción convencional de la función del Estado y del papel del gobierno, principalmente del lado económico y administrativo.

En esta década, se origina lo que se conoce como la nueva gestión pública, la cual es identificada como una corriente y es liderada por países catalogados como desarrollados que para este momento están decididos a cambiar el modelo tradicional de administración pública basado en principios burocráticos de control directo, centralización y planificación, para promover el enfoque gerencial de lo público, pretendiendo lo que se conoce como racionalidad económica en la búsqueda de la eficacia y la eficiencia. Esto quiere decir que promueve ir de la administración pública a la gerencia pública (García y García, 2010a).

Este enfoque de gerencia pública señala que existen tres propuestas inherentes a la gestión:

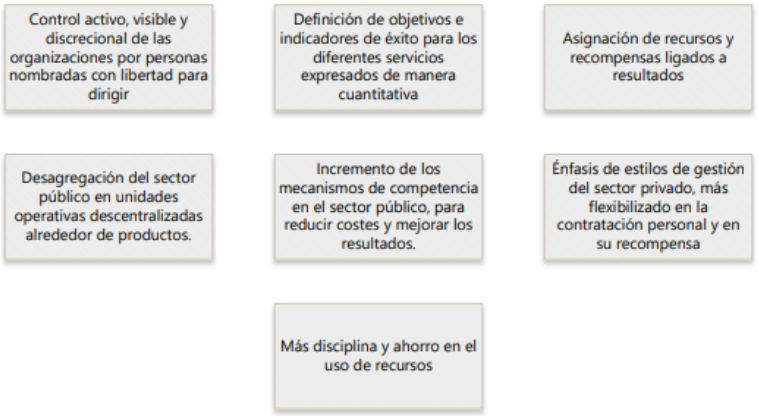
- Es posible aislar actividades concretas: tanto unas de otras como de la autoridad directa.
- El rendimiento puede evaluarse de forma completa y adecuada mediante medidas objetivas; o sea, que los objetivos que cada actividad pretende alcanzar pueden expresarse en términos cuantitativos.
- Las actividades pueden confiarse a directivos profesionales, autónomos y responsables del rendimiento (Mintzberg, 2009, pp.3-9).

Hood (1991), uno de los mayores exponentes de esta corriente, promueve este enfoque y aborda lo que se conoce como *nueva gestión pública* para describir las reformas que se habían implementado en el sector público en muchos países, particularmente países de habla inglesa, desde principios 1980, y en la que se señalaron dos características principales de la nueva gestión pública: la primera es la eliminación de diferencias que existen dentro del sector privado y el sector público; y la segunda, un cambio en la rendición de cuentas por procesos para la rendición de cuentas por resultados.

La expansión generada por la construcción del Estado de bienestar a partir de la segunda mitad del siglo XX tuvo repercusiones no solo en el ámbito de actuación del sector público, sino también en la forma de organización dentro de la burocracia estatal; además, al criticar el tamaño y la ambición del Estado se cuestionaron también los métodos de organización y las prácticas de gestión. Hood (1991) identificó, entonces, un fenómeno que sobresalía por encima de lo que parecían ser los cánones de la administración burocrática y cuestionaba gran parte de los supuestos y premisas del estudio, así como la práctica de la administración pública. En la figura 1 se presentan los siete componentes doctrinales de la nueva gestión pública, según Hood (1991).

Figura 1

Componentes doctrinales de la nueva gestión pública



Fuente: Elaboración propia con base en Hood (1991).

A la par de Hood (1991), Osborne y Gaebler (1994) plantean una crítica a la forma de administración burocrática, la cual es el punto de partida de su estudio y después parte de la defensa de la reforma administrativa que propició la nueva gestión pública. Para estos autores, construir una nueva gestión pública es reinventar el Gobierno y esto implica superar el paradigma burocrático weberiano[11]. En este enfoque construyen un diálogo

[11]Max Weber (1864-1920), sociólogo y académico de la Universidad de Berlín y uno de los uno de los padres fundadores del análisis del poder, analiza principalmente la subcategoría de *dominación* o *autoridad* y la define como el hecho de que "una voluntad expresada" —"una orden"— de los actores dominantes pretenda influir la acción de los subordinados y que realmente [lo haga] en estos hasta tal punto, en el sentido de último acto […], que pareciera que aquéllos, por su propia voluntad, convirtieran la conformidad con la orden en una máxima de su propia acción —"obediencia" (citado en Guzzini, 2015, p.103), que lo llevó a plantear la teoría de la burocracia, la cual se basó en un modelo en el que prima la racionalidad y la eficiencia, basado en el cumplimiento de metas que son propuestas desde el orden jerárquico central, favoreciendo la monarquía constitucional para que los entes gubernamentales ejerzan su poder, pero basado en un órgano administrativo organizado y fuerte. Su teoría considera que un Estado moderno es un Estado territorial con el uso monopolístico del poder coercitivo, el cual debe establecer en los procesos administrativos un sistema de reglas controladas que permitan cumplir con metas de orden, racionalidad, administración impersonal, rendición de cuentas y políticas, respondiendo a valores establecidos de eficiencia, eficacia, objetividad, imparcialidad, mérito y capacidad, carrera administrativa y énfasis en la jerarquía, lo cual solo se logra en el desarrollo de una correcta organización administrativa con el fin del manejo central de las actividades y los procesos mediante el ejercicio del poder.
En este sentido, el modelo de organización burocrática de Weber se estructura sobre las siguientes características: (a) Cohesión de normas, (b) manejo formal de la comunicación interna, (c) sistema racional en la división del trabajo, (d) relaciones impersonales, (e) jerarquía autoritaria, (f) estandarización de procedimientos y rutinas, (g) modalidad meritocrática y desarrollo de competencias técnicas, (g) capacitación y especialización continua del nivel administrativo, quien ejerce el poder. La aplicación correcta de las características del modelo "burocrático" de Weber permite la despersonalización de las organizaciones, creando

sobre los cimientos de la administración burocrática, resaltando que fueron aplicados durante décadas y considerados necesarios para el desarrollo organizacional, pero necesitan ser analizados en profundidad para una aplicación correcta, acorde a los avances y características propias de cambio del desarrollo organizacional.

Ejemplo de lo anterior es la administración de los recursos financieros desde la forma burocrática, la cual tenía como finalidad dificultar el desvío de dinero. Los autores exponen cómo a la larga esta función terminó dificultando la administración de los recursos, propiciando ambientes de mediocridad en la fuerza de trabajo y que se ignoraran los resultados, "el resultado fue el gobierno con un *ethos* especial: gobierno lento, ineficiente e impersonal" (Osborne y Gaebler, 1994, p. 42).

La respuesta de algunos gobiernos implicó una revaloración del mercado y de los instrumentos de gestión privada y pública. Casos como el de Estados Unidos, cuando Ronald Reagan declaraba que el gobierno no era la solución a los problemas, sino que era el problema en sí, mientras Margaret Thatcher nombraba a gerentes de empresas privadas como encargados de hacer más eficiente al sector público. La nueva gestión pública como práctica surgió en este entorno de ideas económicas y políticas favorables al mercado y recelosas del Estado. Los cambios provocados en cuanto a organización y estructura del sector público fue considerada una reforma general de la gestión pública cuyo fin principal era un mejor funcionamiento (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Bañón (2003) describe a la nueva gestión pública como una corriente de modernización de las administraciones públicas que establece los principios de eficiencia y eficacia para la acción pública como elementos distintivos. Sin embargo, hay quienes señalan que esta corriente no es nueva ni moderna, como Chica (2011) y Aguilar (2015), quienes argumentan que tomó una respuesta dada a los dilemas de gobierno en la crisis de los años ochenta. Cejudo (2011) relató que la nueva gestión pública era una aplicación de un "modelo neoliberal en la administración pública" (p. 17) y que fue "desechada como la adopción acrítica de ideas del sector privado en el ámbito público" (p. 17).

La gestión pública fue señalada de buscar el aumento de la capacidad de respuesta de la administración pública a las demandas de la sociedad desde un enfoque económico receloso del exceso de burocracia. Al respecto, Aguilar (2015) señala que la nueva gestión pública nace con diversos propósitos, velocidades, resultados y usos discursivos, pero en

un sistema de trabajo organizado que impide la actuación discrecional de sus miembros, previniendo teóricamente posibles contingencias o consecuencias en el desarrollo de las actividades propuestas.

el entendido de que la reforma, en la mayor parte de los países, “no ha incluido ni tampoco ha sido coherente al realizarse innovaciones económicas que no se sustentaron en reformas institucionales o porque estas quedaron inofensivamente suspendidas en el aire porque no se articularon, con reformas económicas o cambios administrativos” (p.138).

Chica (2011), por su parte, indica que la tendencia de la nueva gestión pública encierra una racionalidad administrativa en la que:

> Los orígenes son tan antiguos o más que la misma racionalidad de la economía clásica, en la que aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre concurrencia, agenciamiento, rentabilidad, eficiencia y eficacia. (p. 60)

Schröder (2006) añade que la meta de la nueva gestión pública radica en modificar la administración pública, de tal manera que esta sea más empresarial y no pueda librarse de la responsabilidad de prestar servicios eficientes y efectivos dentro de la economía.

Otras manifestaciones, como las resaltadas por Barzelay (1998, citado en Arellano 2004), sobre las nuevas orientaciones que regían la nueva gestión pública, la denominarían “posburocracía” e incluso más tarde se nombraría “ultraburocracia” a las diferentes formas de burocracia que están realmente soportadas en la eficiencia de los medios, lo que indica que no había una conexión directa establecida con los clientes y la misión de la organización, por lo cual Barzelay en su crítica afirmaba que así las cosas terminaba formando parte de la nueva gestión pública.

Estas orientaciones para el direccionamiento de la gestión se aplican, por ejemplo, en el desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo; no van en contra de la lógica weberiana, sino todo que están en total concordancia con el espíritu de la burocracia que tipificó Weber.

Moe (1994) incluso señala que las pretensiones retóricas de la nueva gestión pública por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico en el que se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos. Por tanto, algunas de las ideas

de la nueva gestión pública van en concordancia con la visión weberiana de la burocracia (Arellano, 2004).

Otra visión es la adoptada por Buchelli y Gil (2009), quienes perciben la nueva gestión pública como un "acomodamiento substancial del Estado y de la Administración Pública a las reglas del mercado y a los propósitos neoliberales" (p. 3), que han impulsado los organismos de carácter mundial como el Banco Mundial y el FMI.

Las medidas con las que se llevó a cabo lo anterior hablan de las distintas alternativas propuestas al Consenso de Washington[12] con el propósito de ampliar la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados, entre las que se encuentran las propuestas por el Banco Mundial (1997): "a) un sistema de contratación basado en los méritos; b) la apertura de las principales instituciones gubernamentales —a fin de romper el monopolio estatal—; c) la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana" (p. 10).

Buchelli y Gil (2009) defendían la idea de que la nueva gestión pública había surgido como respuesta a la necesidad de transformar la "desgastada administración pública de carácter burocrático o weberiano en un modelo organizativo más flexible y eficiente" (p. 1). Desde una visión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se concibe que esa corriente tiene sus bases en el *managerialism* (gerencialismo) y el *public choice* (elección pública). García (2007) plantea cuatro teorías relevantes que dieron origen a la nueva gestión pública, destacando la teoría del *públic choice* y la teoría de la agencia (ver tabla 2).

Tabla 2

Teorías relacionadas a la nueva gestión pública

Públic choice	**Costos de transacción**	**Neotaylorismo**	**Teoría de la agencia**

[12] Conferencia patrocinada por el Instituto de Economía Internacional en Washington (1990), en la que participó un grupo de políticos de América Latina y el Caribe (ALC), representantes de agencias internacionales y miembros de comunidades académicas y *think-tanks*, con el propósito de evaluar el progreso alcanzado por los países de ALC en la promoción de reformas de política económica después de la crisis de la deuda de los años ochenta. Los resultados de esta conferencia concluyeron en el consenso de diez instrumentos de política que fueron la disciplina fiscal; prioridades de gasto público en educación y salud; reforma fiscal; tipos de interés desregulados por el mercado positivos, pero moderados; tipos de cambio competitivos; políticas comerciales liberales; apertura a la inversión extranjera directa; privatización; desregulación; y protección de la propiedad.

Introducción del sector privado en la producción pública.	Reestructuración organizativa en relación con la función de costos óptima.	Reducción de la burocracia y sus normas de actuación.	Implantación de procesos de rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con base en la taxonomía para nueva gestión pública propuesta por García (2007).

2.1.1. Teoría de la elección pública (public choice theory)

Esta teoría estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos y pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. Su aplicación "hace un estudio de la política a través de las herramientas analíticas de la economía y que se caracteriza fundamentalmente por el rigor teórico, las pruebas estadísticas y sus aplicaciones a los problemas políticos de las sociedades contemporáneas" (López, 2016, p. 50). Con relación a los supuestos fundamentales de la teoría de la elección pública, la nueva gestión pública tomó el escepticismo frente a los instrumentos tradicionales de gestión como una planeación y control centralizados, y la necesidad de introducir mecanismos de mercado que hagan contrapeso a las tendencias concentradoras y autocomplacientes de los burócratas y las agencias públicas; pero principalmente el interés por construir sistemas de incentivos que hagan que el desempeño y los resultados de los funcionarios sean premiados o castigados, bajo el supuesto de que estos actúan siempre conforme a decisiones estratégicas que maximizan sus ganancias y no por cumplimiento de la normatividad como se considera en la corriente burocrática (Cejudo, 2011).

Aguilar (2015) rescata que la nueva gestión pública impactaría significativamente el tamaño, la estructura y la operación de los gobiernos, en los que se vieron efectos como una exigente orientación hacia la obtención de resultados y el alto desempeño, además de que se favoreció la descentralización de las decisiones hacia los niveles administrativos intermedios u operativos, promoviendo la competencia interna entre los organismos públicos que actuaban en un mismo sector de actividad.

Esta manifestación de introducción del sector privado en la producción pública, traída de la teoría de la elección pública, indica que uno de los propósitos esenciales de las reformas de la nueva gestión pública consiste en hacer que "la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno" (Guerrero, 2002, citado en Martínez, 2005).

2.1.2. Teoría de la agencia

Esta teoría es una técnica administrativa por la cual se crea una relación entre una empresa o persona para la realización de un trabajo determinado en nombre de una organización, mediante la vinculación directa o autorización contratada por escrito. Esta teoría ofrece un modelo explicativo de las relaciones y demás elementos que caracterizan aquellas situaciones que precisamente presentan conflictos de agencia, generados básicamente por la separación entre propiedad y control, y las asimetrías de información en las relaciones (Manasliski y Varela 2009).

Sus fundamentos retoman la orientación hacia la función directiva del gobierno, es decir, la llamada orientación al cliente/usuario/ciudadano, la medición de resultados como mecanismo de control y el interés por la innovación y la creación de valor público. De esta forma se implantaron sistemas de monitoreo y control de metas, que Hood (1991) denominó *targetworld* (mundo de objetivos) y de medición del desempeño de funcionarios, agencias y programas, todo para asegurar que los estándares establecidos se cumplían.

Cejudo (2011) enfatiza en que la combinación entre las teorías *public choice* y gerencialismo presentan algunas contradicciones para la nueva administración pública: mientras la teoría de elección pública depende de los mecanismos de mercado y la responsabilidad de inducir la competencia interna, además de reducir las tendencias de expansión de la burocracia; el gerencialismo apoya a un gerente autónomo, que reduzca reglas y se concentre en los resultados. En suma, esta combinación llega a convertirse en un “balance frágil”, dando mayor autonomía a los gerentes y agencias públicas, generando controles más altos en los resultados.

2.1.3. La gestión por resultados en la nueva gestión pública

Autores como Osborne y Gaebler (1992), con relatos acerca de reinventar el gobierno, impulsaban diferentes reformas como la solución lógica a los problemas contemporáneos y anunciaban el fin de la administración pública tradicional, además de advertir a los gobiernos sobre el riesgo de quedarse atrás en la carrera por reformar sus burocracias. Por otra parte, organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y el CLAD, adoptaron la retórica de la nueva gestión pública en la implementación de los gobiernos de los países de América Latina.

De acuerdo con Barzelay (1998), las tendencias significativas de la nueva gestión pública son la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización de servicios, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana. A este

conjunto de elementos se le ha llamado *paradigma posburocrático*. Cambios que Oszlak (1999) denominó “trasformaciones hacia dentro” del Estado, apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del *management*, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público se encuentra sustentada en la experiencia acumulada en el sector privado.

La fase inicial de transformación estuvo caracterizada por impulsar el incremento de la productividad por parte de los servidores públicos, apoyando su labor con la inclusión de tecnologías, traídas desde el sector privado a las entidades públicas, la racionalización de los procedimientos y estructuras, así como la verificación de procesos que implicara tomar decisiones (Lopez, 2003).

Desde la perspectiva del CLAD (2007), estos cambios han tenido incidencia directa sobre las características como la exigencia específica de rigor sobre los procedimientos por la exigencia de los resultados, relacionada con el Estado que provee servicios y capacidad de desarrollo y bienestar. En la tabla 3 se observan las características de la nueva gestión pública propuestas por Savas (2008):

Tabla 3

Atributos generales de la nueva gestión pública

Gobierno	Sociedad	Mercado
Regreso a las funciones básicas, traspasando las demás al sector privado.	Identificación de usuarios y necesidades.	Se adoptan principios reconocidos de mercado como la competencia, estrategia de precios, la privatización, desregulación y el pago de servicios.
Las administraciones locales optan por la delegación de competencias con la descentralización.	Soberanía del consumidor (enfoque del cliente).	Se introduce la noción de *gobierno electrónico* de la mano de otras tecnologías.
Los procesos de evaluación adquieren mayor relevancia, así como se pone énfasis en la gerencia de manera focalizada.	Contacto con la ciudadanía de manera más directa y cotidiana.	Mayor capacidad para brindar la prestación de servicios públicos.
Ampliación o reducción de la administración pública.	Rendición de cuentas a la ciudadanía.	Empresarialidad e innovación

Fuente: Elaboración propia con base en Savas (2008) y Martínez (2005).

Chica (2011) menciona que la nueva gestión pública nace desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, en la que se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, y ha sufrido múltiples mutaciones en su proceso de tránsito y redefinición de lo público. El autor alude a que la nueva gestión pública no ofrece argumentación sólida en razón a que sus enfoques son susceptibles de alteración o cambio y a tener interacción en diferentes contextos presentados con diferente nombre. Esta flexibilización en las prácticas administrativas es producto de decisiones que incentivan en el sector público la acción administrativa con alto grado de competencia en la búsqueda de presentar resultados por parte de los gobiernos. Para Aguilar (2015), la introducción de la nueva gestión pública pertenece a una serie de cambios de reforma administrativa, definidos como:

- El cambio de las estructuras organizacionales (normas incluidas) y de los patrones directivos y de operación del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la acción pública.
- El énfasis en la observancia de la economía, eficacia y eficiencia se implanta en el sector público, y de allí, en las operaciones administrativas, lo que implica reformas del presupuesto y del control interno de gestión, con el apoyo de tecnologías de información y rendición de cuentas, las cuales en la actualidad hacen parte de la estrategia de la GpR.

En América Latina existe un interés renovado por mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, por lo que la GpR trae consigo una premisa en la que los gobiernos deben preocuparse por la planificación, ejecución y evaluación de la gestión en términos estratégicos, con base en un ciclo: un gobierno define objetivos y la administración pública debe planificar estratégicamente sus programas y proyectos dentro de ese mismo marco. Luego la evaluación estratégica deberá medir con exactitud que los objetivos planteados se plasmen en resultados cuantificables y, por ende, controlables.

Como se observa, la nueva gestión pública exige eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, y de esta manera impactar en la gestión gubernamental de manera coordinada y controlada. Esta exigencia de esta visión remite a la necesidad de dar seguimiento y control a los resultados que se obtienen en el uso de los recursos públicos (CEPAL, 2020), marco dentro del cual nace la GpR, que busca la maximización de la creación del valor público (Montagu, 2016). Esta premisa se toma de la nueva gestión pública e incorpora las siguientes referencias:

Tabla 4

Elementos de la nueva gestión pública inmersos en la GpR

Principios de la nueva gestión pública	Comprensión desde la GpR
Una mayor productividad en las entidades públicas.	La GpR apunta a un uso y adaptación de prácticas del sector privado en las entidades públicas (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2008) a fin de lograr resultados que den cuenta de la inversión de recursos públicos.
Gestión orientada al servicio ciudadano.	La GpR incorpora principalmente la rendición de cuentas a la ciudadanía, integrada en su dimensión de monitoreo y evaluación (BID, 2012).
Gerencia pública orientada a resultados.	La premisa principal de la GpR es la consecución de objetivos y metas que puedan ser cuantificables, evaluadas a partir de los resultados que genera la gestión pública y los recursos que se usan (DNP, 2012).
Mayor capacidad para diseñar y monitorear las políticas públicas.	La GpR se centra en una noción de causalidad. Indica que las políticas públicas deben estar planteadas con base en una cadena de valor que persiga metas y objetivos, y que cada uno de sus insumos y actividades conduzcan a resultados (productos, efecto e impactos) (Montagu, 2016).
Introducir nuevas herramientas en materia de toma de decisiones, gestión de desempeño y evaluación de este.	La GpR sienta sus bases en el diseño de una serie de instrumentos de gestión orientados a mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos, a fin de lograr resultados, y a vez instrumentos de monitoreo a la acción pública que permita informar a la ciudadanía sobre estos (Montagu, 2016).

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Gestión por resultados

La GpR se identifica como una estrategia que se centra en medir el desarrollo y las mejoras que presenta un país, para la toma de decisiones e inclusión de herramientas prácticas que le permiten establecer su planeación estratégica, la programación y ejecución del presupuesto y la evaluación, relacionando el monitoreo continuo de resultados, en busca del bienestar de la población[13].

El concepto y la práctica de la GpR en el sector público tienen un grado de desarrollo y consolidación relativamente reciente; sin embargo, el uso de su término se remonta a la década de los cincuenta, cuando Peter Drucker publicó su obra *The Practice of Managing* (1954), y posteriormente *Managing for Results* (1964), en la que mencionó por primera vez este término como un medio de seguimiento a las actividades proyectadas.

Druker aborda el campo de los resultados desde el enfoque de administración por objetivos, en el que se pone énfasis en que la esencia básica de la administración es determinar objetivos y proporcionar retroalimentación sobre los resultados. De esta forma, Druker sostenía que la administración no debía centrarse en el control, dado que esta no es una finalidad, sino un instrumento; por lo contrario, consideró que el análisis de resultados debe sintetizar su actividad en una misión, que se convierte en el objetivo organizacional, y este objetivo que puede ser estratégico y en la mayoría de los casos cuantificable, se transformaría en una meta, para que realmente el control se pueda realizar de manera efectiva.

En concordancia con lo anterior, Deming (1997) afirma que los resultados no se pueden medir o se pueden distorsionar en las actividades de gestión administrativa si no existe antes un planteamiento claro de los objetivos que se quieren lograr e indica que, cuando se anima al personal de una organización a cumplir con los objetivos por cualquier medio necesario, la respuesta es una mala calidad en cualquier prestación de servicio. Mientras que García (1983) defendía que, en tanto exista una definición clara de las metas comunes entre un supervisor y el subordinado, se puede cumplir con las metas establecidas en la gestión administrativa que busca resultados, evaluando las contribuciones de cada uno de sus miembros. Para Humble (1970, citado en García, 1983), la administración por resultados y objetivos debe incluir un “sistema dinámico” que integre las necesidades de las organizaciones para cumplir sus metas financieras y de crecimiento, con la necesidad

[13] La definición se basa en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech (2004).

del personal frente al desarrollo de la organización y las compensaciones que motiven su labor. Levinson (1973) estaba en desacuerdo con este sistema, debido a que no toma en consideración la interdependencia entre las funciones que los miembros de la organización realizan *(citado en Dunwell et al.*, 1998).

Osborne y Gaebler (1994) consideran que la GpR es el punto de partida de los gobiernos, lo que permite que, en lugar de ser evaluados por cómo se gastan los recursos, lo sean por sus resultados, lo que implica a la vez que se reinvente el control y fiscalización con miras a verificar la forma como se lograron los resultados.

La GpR también ha sido descrita como un "enfoque de la administración pública" en el cual las actividades del campo administrativo deben de estar enfocadas en la consecución de resultados de desarrollo basados en el diseño de resultados estratégicos e institucionales que dictaminen las metas por lograr (Ministerio de Finanzas Públicas, 2013).

El grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (United Nations Development Group, 2011), conceptualiza la GpR como una estrategia o enfoque de gestión mediante la cual todos los actores que contribuyen directa o indirectamente al logro de un conjunto de resultados se aseguran de que sus procesos, productos y servicios favorecen la consecución de los resultados finales deseados, de modo tal que los actores utilizan a su vez la información y las evidencias relativas a los resultados reales para fundamentar sus decisiones sobre el diseño, la dotación de recursos y la implementación de los programas y las actividades, así como para rendir cuentas.

El concepto es reforzado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), que manifiesta que la GpR es una estrategia de gestión para alcanzar resultados organizacionales deseados mediante la integración de una filosofía y principios de resultados en todos los aspectos de la gestión y, lo más importante, integrando evidencia y lecciones aprendidas sobre el desempeño basado en la toma de decisiones gerenciales (ONU, 2018).

Una definición similar es acuñada por Vera (2006) bajo el nombre de *gerencia para resultados*, tomando el término de *gerencia* por considerarlo las acciones o efectos que permiten la consecución de logros en cualquier negocio en busca de resultados esperados e indicando que este término refiere una estrategia ejecutada por acciones que son asociadas bajo un compromiso con la coordinación y la facilitación del buen desempeño de un sistema, este último es un conjunto de elementos que integran la cadena de valor: "Resultados esperados, recursos, procesos, valores/principios y normas/regulaciones/mandatos" (p. 25), y en el que la actividad de "gerencia" se centra en

los recursos, las funciones y procesos que se articulan de tal manera que conduzcan al logro de los resultados esperados.

Del Giorge *et al.* (2010) consideran que la GpR es un modo de gestionar que lleva a las organizaciones que forman parte del Estado a definir claramente los objetivos, se hagan responsables de estos y le den prioridad a la obtención de los resultados propuestos, lo que redunda en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones dentro de un proceso de modernización. Mencionan, adicionalmente, que se trata de una política de los gobiernos para conducir la administración pública mediante un grupo de herramientas de gestión.

En resumen, en la tabla 5 se identifican algunos de los aspectos generales que intervienen dentro de la GpR.

Tabla 5

Aspectos generales de la GpR

Alcances	Tipos de resultados	Procesos principales
El resultado es lo clave.	Resultados estratégicos: son definidos de forma interinstitucional o sectorial, con el acompañamiento técnico de las entidades rectoras de planificación y presupuesto del Estado.	Las metas cuantificables son medidas por medio de indicadores de desempeño, basados en una planeación estratégica y metas de gobierno.
Adquisición de responsabilidad de los directivos sobre el resultado obtenido.		El proceso de presupuesto basado en la planificación.
Interconexión de los componentes de la gestión para optimizar su funcionamiento.	Resultados institucionales: Son definidos por cada institución en función de su naturaleza o razón de ser.	El monitoreo y evaluación del desempeño de la gestión.
Cultura que pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.		Responsabilización de los funcionarios.

Alcances	Tipos de resultados	Procesos principales
Primacía de los objetivos sustantivos (efectividad, calidad e impacto) ***versus*** los objetivos contextuales (equidad, legalidad y eficiencia).		Incentivos asociados al desempeño.

Fuente: Elaboración propia con base en Reinoso (2011).

Para fines de la presente investigación, siguiendo el planteamiento del BID, se entenderá la GpR como un modelo de administración que enfoca su planeación en torno a resultados previamente establecidos, basados en la estrategia de creación de valor público sobre el que se evalúan los procesos, productos y servicios empleados.

2.2.1. La gestión por resultados como modelo para la gestión pública

Respecto del sector público, a partir de la presidencia de Nixon[14] en Estados Unidos se empieza a originar la gestión pública enfocada en la GpR, y empezó a implantarse en el conjunto de la administración pública, aunque antes existían aproximaciones, gracias al término *gestión por objetivos*[15], entendido como la técnica que busca obtener resultados de máxima eficiencia por medio de la coordinación de recursos que forman una empresa (Reyes 2005). Con este término se dio paso al esquema analítico conocido como método de marco lógico, usado a finales de la década de 1960 y que después daría vida a el método de planificación de proyectos orientada a objetivos (método ZOOP)[16], de la mano del impulso de la teoría del cambio que persigue estás mismas premisas. Sin embargo, más tarde, se empieza a impulsar la gestión basada en resultados, que alcanza reconocimiento internacional de un enfoque que se dirige a mejorar el rendimiento de una organización para alcanzar los resultados que se proponen tanto en sus propios procesos como en el entorno que opera.

La GpR ha sido descrita bajo un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios, en el que incluso “la heterogeneidad de la expresión y del concepto también se

[14] Richard Milhous Nixon fue el trigésimo séptimo presidente de los Estados Unidos entre 1969 y 1974 quien inició el cambio de la administración pública basada en la gestión burocrática a una de tipo gerencial.
[15] Reyes (2005) define los *objetivos* como los fines que se proponen y se pueden entender como aquello que se pretende obtener en toda operación o actividad. El autor señala que “la idea de objetivos tiene gran conexión con el concepto de resultados” (p. 29).
[16] Fernández (1989) la describe como el procedimiento de planificación por pasos sucesivos mediante tarjetas en las que se registran las contribuciones del equipo de planificación y los resultados de las discusiones.

observa en su aplicación operativa; los países la implementan según su propia perspectiva" (BID y CLAD, 2007, p. 9).

El término gestión para resultados fue adoptado como una traducción de la expresión de Peter Drucker (1954 y 1964) de *managing by objectives* (gestión por objetivos) y *managing for results* (gestión para resultados). Bajo esta perspectiva, la OCDE-CAD (2006), en los principios acordados para la GpRD durante la segunda mesa de trabajo sobre resultados en Marrakech en 2004, establece en el principio 4 que se debe "gestionar para y no por resultados al organizar los recursos para lograr los resultados" (p. 13). Aclaración que también realizan el BID y CLAD (2007), el cual indica que "es más apropiado usar el término *para*, denotando así una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados" (p. 10).

La idea que se persigue es la de adoptar objetivos para lograr resultados, ello implica un cambio en la forma de gestión que lleve primero al análisis de los resultados y sus posibles impactos, para luego determinar los recursos e insumos para lograr esos resultados (no viceversa como en el pasado). Si bien el modelo conceptual que se propone a continuación aspira a dar consistencia a la expresión gestión para resultados, en la perspectiva de que algunos países como Colombia diseñan sus programas basados en un estrategia de planificación y gestión de resultados, se busca asegurar y demostrar que sus acciones están orientadas al logro de los resultados previamente establecidos como deseables y a los cuales se adaptan los objetivos, para dejar atrás el concepto de gestión para resultados y adoptar el término gestión por resultados.

Este enfoque resalta que, con el estudio de las necesidades de la ciudadanía y de la agenda pública, los resultados esperados deben definirse de manera clara antes de iniciar esfuerzos en torno a las acciones y, de esta manera, identificar qué recursos se requieren para alcanzar tales resultados y el efecto deseado sobre la problemática, es decir, desde esta mirada, la gestión debe empezar por centrarse en los resultados deseados y establecer un sistema de rendición de cuentas, orientado a un monitoreo permanente y autoevaluación del progreso.

El BID y CLAD (2007), en concordancia con la definición de la nueva gestión pública, encuentran que la GpR representa un marco de referencia que ayuda en la mejora continua de las organizaciones públicas y en el proceso de creación de valor público y la obtención de los objetivos fijados por el gobierno, para garantizar un desempeño eficaz, eficiente y efectivo. El BID (2012) difiere del CLAD en que el modelo de GpR no es un marco de referencia, sino una estrategia que facilita la toma de decisiones en la gestión pública,

teniendo como soporte información considerada confiable sobre los efectos en la sociedad de la gestión de gobierno, “cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión: planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación” (p. 9).

Para el BID (2012), la GpR parte de una noción de causalidad en la que desde la teoría se ha planteado que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto), los cuales se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustran claramente las relaciones de causa y efecto. La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que “analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados” (R&C Consulting, 2014, p.6).

Las relaciones causa y efecto que señala el BID (2012) hacen referencia a lo que se conoce como *la teoría del cambio*, esta define las actividades encaminadas a producir una serie de resultados que contribuyan a lograr los impactos finales previstos (Rogers, 2014), con la finalidad de comprender “qué pasa cuando se ponen ciertos recursos en forma de intervención en un contexto, y cómo y por qué se llega a alcanzar ciertos resultados” (Casetti y Paredes, 2019, p. 306) y “lograr una situación que requiere modificarse a fin de alcanzar un cambio positivo” (Ortiz y Rivero, 2007, p. 3).

Ortiz y Rivero (2007) indican que una teoría de cambio busca explicar cómo unas acciones planeadas de manera consistente, lógica y predecible redundarán en resultados de cambio esperados. Este proceso de acciones, que en el sector público son llevados a niveles de insumos, actividades, proyectos, programas y políticas, pueden ser representados de manera ordenada en diagramas o cadenas de valor, sustentado en, como lo mencionan Ortiz y Rivero (2007), mapear las relaciones entre los diferentes niveles de una intervención tanto lineal como dinámicamente, teniendo claro que cada actividad debe producir un cambio y, por tanto, un resultado.

Por consiguiente, la rendición de cuentas apoyada en evidencia verificable por parte del ciudadano con base en la cadena de resultados[17] es la consecuencia de una gerencia pública que responde por el logro de los resultados más que por el hecho de cumplir con sus obligaciones (BID, 2012), todo lo anterior forma parte del modelo de GpR.

El modelo de GpR se enfoca en cómo los componentes y procesos de la gestión pública se enlazan con el fin de lograr los resultados trazados por el gobierno. En

[17] La cadena de resultados integra en el nivel de ejecución y eficiencia: insumo, actividad y producto; en el nivel de resultados y eficacia: efecto e impacto (Banco Mundial y OCDE, 2005).

consecuencia, la evaluación de su gestión está sujeta a la prueba realizada para comprobar que se encuentren presentes los requisitos necesarios para que el proceso de creación de valor público se oriente a la consecución de los resultados[18].

Makón (2000), de manera concisa, se refiere a la GpR como:

> el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un periodo de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. (p. 3)

2.2.2. Dimensiones y pilares de la gestión por resultados

Desde el punto de vista conceptual y operativo, la GpR integra tres dimensiones fundamentales como un marco de referencia que le permiten ser el medio en la priorización de los resultados en todas las actividades programadas y orienta a las entidades gubernamentales para la optimización de su desempeño:

Marco conceptual de gestión organizativa: la explicación que brinda esta dimensión permite entender que los gobernantes como directivos de la gerencia pública tienen una responsabilidad directa sobre los resultados obtenidos, producto de los procesos de gestión, por tanto, es un punto clave cuya referencia es el resultado como tal (BID y CLAD, 2007).

*Marco de referencia de gestión***:** la GpR es capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión, interconectándolos para optimizar su funcionamiento (BID, 2012). Desde esta visión, se entiende que actúa como:

1. Una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que se basa en la previsión y preparación anticipada de logros.
2. En la delimitación y asignación de responsabilidades a los funcionarios para conseguirlos.
3. La condición para que los logros puedan reconocerse es que se prefiguren y diseñen previamente las situaciones para alcanzar o consolidar, explícitamente establecidas.

[18] Desde la perspectiva de instituciones como el BID, estos se encuentran representados en planificación para resultados, presupuesto por resultados (PpR), gestión financiera, auditoría y adquisiciones, gestión de programas y proyectos, y monitoreo y evaluación.

4. Le asigna especial importancia a la relación impactos-resultados-productos-recursos.

Marco de cultura organizativa: Desde esta dimensión, la GpR es vista como el surgimiento de una propuesta de cultura organizativa, mediante la cual se encuentra que las organizaciones enfatizan en los resultados más allá de los procesos y procedimientos, en tanto que se reconoce como un modelo de administración de los recursos y la gestión pública centrada en el cumplimento del plan de gobierno (Makón, 2000).

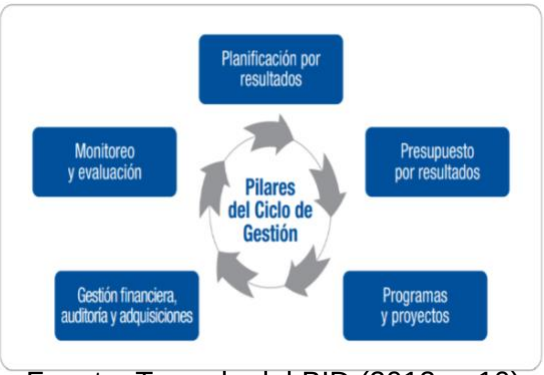
Para el BID y CLAD (2007), el conjunto de las dimensiones representa un instrumento operativo, cultural y conceptual que impulsa la obtención de resultados como parte de la administración de las entidades públicas y que busca "conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afecten o modulen los resultados de la organización" (p. 12), es decir, constituye una herramienta de gestión gerencial que se basa en los resultados que el gobierno pretende obtener.

Para el seguimiento del alcance de estas dimensiones que integran la GpR, y con el fin de determinar las capacidades de implementar una gestión pública transparente, efectiva y eficiente de los diferentes países, el BID y CLAD (2007) y el BID (2012 y 2015) presentaron el sistema de evaluación PRODEV (SEP)[19], como un instrumento para diagnosticar los cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas de los países, identificadas como "la planificación para resultados, el presupuesto por resultados (PpR), la gestión financiera, auditoría y adquisiciones, la gestión de programas y proyectos y el monitoreo y evaluación" (BID, 2015, p. 27). La figura 2 muestra la relación de estos cinco pilares a los cuales se les debe realizar un proceso de control y seguimiento en la gestión de resultados desde la visión del BID como un factor fundamental para la obtención de resultados:

[19] El BID creó primero el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). El Programa ofrece recursos no reembolsables y asistencia técnica a los países que lo solicitan para mejorar su capacidad institucional para la implementación de la gestión para resultados de desarrollo (GpRD). En este programa se creó el del sistema de evaluación PRODEV (SEP), cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la GpRD en el sector público. El SEP se considera útil tanto para diagnosticar la capacidad institucional de gestión para resultados, y de ese modo contribuir con los elementos necesarios para elaborar un plan de mejoras institucionales, como para hacer seguimiento de la implementación de dicho plan.

Figura 2

Ciclo de pilares de la gestión por resultados.



Fuente: Tomado del BID (2012, p.10).

Estos pilares permiten examinar, mediante componentes, indicadores y requisitos mínimos, los aspectos fundamentales para que "el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados" (BID y CLAD, 2007). Aunque estos pilares no son diagnosticados de igual manera en todos los países, ya que depende de la concentración de elementos que cada gerencia pública ha seleccionado en la GpRD. El BID identifica en un periodo que va del 2007 al 2013 que entre los países que lideran los mejores puntajes en la GpRD están Brasil, Colombia, Chile y México, y que trabajan conjuntamente los cinco pilares en la GpR, particularmente destacan a Colombia en la solidez de los pilares de presupuesto por resultados, de seguimiento y evaluación (BID, 2015).

Según la visión del BID (citado en García y García, 2010a), los pilares de la GpR están concebidos de la siguiente manera:

1) Planificación por resultados: Es el proceso sistemático construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos. Se encuentra compuesto por tres fases: estratégica, participativa y operativa, descritas por el BID (2013) como

i) *Planeación estratégica***:** Centrada en ¿dónde estamos?, posee la perspectiva de la visión clara del futuro que debe tener cada gobierno, en términos del corto y mediano plazo, en los que se concentren objetivos que han sido priorizados luego de un análisis de factores políticos, económicos y sociales del entorno.

ii) *Planeación participativa***:** Dirigida a ¿dónde queremos ir? y se basa en la visión de largo plazo, gracias al consenso nacional sobre los asuntos de agenda pública que deben ser trabajados durante las siguiente dos décadas.

iii) *Planeación operativa:* planteada para dar respuesta a ¿cómo podemos llegar?, la cual debe incluir la opinión de la mayoría de los actores del país, puesto que es la "única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan de gobierno" (García y García, 2010a, p. 24), de tal modo que se puedan lograr resultados en los que los involucrados estén explícitamente de acuerdo.

Con lo anterior, el BID (2013) afirma que la planeación por resultados es la "carta de navegación del país" (p. 35), como un proceso que se construye basado en un análisis continuo de la situación actual, con la pretensión de recoger la experiencia del pasado y el pensamiento orientado hacia el futuro en los espacios local, regional y central, para alcanzar las metas (Shack y Rivera, 2017). Como resultado, se crean los objetivos generales y específicos, que buscan responder a soluciones de necesidad y demanda de la ciudadanía, integrando los planes operativos que cuentan con metas señaladas en cuanto a la cantidad y a la calidad de los servicios que se pretenden prestar y que impactan en los programas presupuestales, por tanto, deben de contar con objetivos identificados de manera clara.

La planificación por resultados involucra diferentes acciones en su desarrollo, las cuales se presentan en la tabla 6 como elementos mínimos que permiten su correcta aplicación:

Tabla 6

Acciones involucradas en la planificación por resultados

Pregunta para resolver	Acción	Consideración
¿Dónde estamos?	El país de interés hace uso de información estadística que debe caracterizarse ser confiable para realizar un análisis de la situación social y económica e identificar el punto de partida.	Implica la documentación de las condiciones socioeconómicas y del entorno de un país como parte de un diagnóstico, lo que permite realizar un pronóstico basado en esta información, permitiendo alimentar las metas que se diseñan para los sectores estratégicos que tienen incidencia en la planeación del país.
¿A dónde queremos ir?	Rescata los objetivos del poder ejecutivo, soportados en el poder legislativo y sociedad civil.	Se basa en una formulación a largo plazo de la visión a partir del consenso nacional en torno a los desafíos gubernamentales de los siguientes 25 años.

Pregunta para resolver	Acción	Consideración
¿Cómo podemos llegar?	Se debe de elegir la mejor opción para lograr objetivos, luego de analizar su pertinencia y eficiencia.	Se requiere tomar en cuenta a los actores de interés del país, asegurando la credibilidad del plan de gobierno como legitimación de su acción.

Fuente: Elaboración propia basado en el BID (2012) y García y García (2010a).

En la implementación de la planificación por resultados y el seguimiento planteado por el BID con el sistema de evaluación SEP, los países han sido medidos a lo largo de la última década, a partir de los siguientes indicadores[20]:

- Existencia del plan de gobierno.
- Consistencia del plan de gobierno.
- Integración plan-programas-presupuesto.
- Articulación de mediano y corto plazo.
- Participación del Poder Legislativo.
- Participación de la sociedad civil.
- Índice de la Gestión para Resultados por indicadores de planificación para resultados.

Para el seguimiento de estos indicadores, el BID (2012) propuso cuatro instrumentos de planificación: las visiones a largo plazo (acuerdos en torno a objetivos prioritarios de largo plazo), planes nacionales de mediano plazo (objetivos y estrategias en determinado periodo gubernamental), agendas presidenciales (objetivos de gestión a partir de una oferta electoral que son menos estructurados que los de mediano plazo) y estrategias de lucha contra la pobreza (estrategias en las que participan el país interesado y sus cooperantes). En las visiones a largo plazo destacan dos modelos de estas visiones: el de tipo generalista, en el que las metas no son específicas, sino proyectadas en problemas macro de la agenda pública que son caracterizados como desafíos; y el modelo que se articula con metas de resultado específicas a largo plazo, integradas con planes de mediano plazo para su efectiva coordinación y focalización adecuada de recursos (BID 2013).

[20] Ver resultados de la medición en países latinoamericanos para el año 2012 (BID, 2012, citado en García y García, 2010, p. 26).

En Colombia, como consecuencia de un proceso de planificación, se elabora un plan nacional que se caracteriza por ser de mediano plazo (cuatro años) y corresponde al periodo de gobierno de mandatario electo. El plan nacional integra objetivos, programas, metas e indicadores, y se integra a la planeación presupuestal para su ejecución. Finalmente debe de ser puesto a disposición de la ciudadanía. Por otra parte, se advierte que los planes, resultados de la planeación estratégica, que contengan innumerables objetivos y metas dificultarán la focalización de esfuerzos y recursos, por lo que dejarán de lado aspectos de mayor relevancia (BID, 2012).

En resumen, esta fase, en relación con la GpR, se forja como el proceso por el cual el gobierno define sus metas u objetivos de política en consonancia con resultados esperados, estableciendo prioridades y las estrategias para alcanzarlos.

2) Presupuesto por resultados: El BID (2010) considera que es un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos. Según García y García (2010), el presupuesto por resultados es

> el proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo con los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. (p. 13)

Marcel (2007) identifica que, para llevar a cabo un presupuesto por resultados, se requiere de la existencia mínima de los siguientes elementos:

- Información entendible sobre el resultado de las actividades financiadas con el presupuesto a través de un sistema de seguimiento y evaluación.
- Entendimiento sobre la manera en que la información se analiza respecto del proceso de formulación del presupuesto.
- El sistema presupuestal, a fin de motivar a la administración pública para alcanzar mejores resultados, debe de contar de manera complementaria con una estructura de incentivos.
- A fin de utilizar los recursos de una manera más eficiente, por las dependencias en la administración pública, deben existir normas sobre administración financiera que contribuyan a encaminarlos al logro de resultados.

De acuerdo a Filc y Scartascini (2008), quienes toman decisiones de tipo político que se encuentran dentro de la esfera ejecutiva, se debe tener motivación e incentivos que permitan una burocracia capacitada y motivada, en la que prime un acercamiento

desde abajo hacia arriba como parte del proceso de construcción del presupuesto por resultados.

Para una correcta integración de un presupuesto por resultados, que permita una adecuada gestión gubernamental, es necesario identificar los cambios que se presentan entre este y el presupuesto tradicional (ver tabla 7), con el fin de orientar a la gestión para resultados en su integración:

Tabla 7

Diferencias entre un sistema de presupuesto tradicional y uno basado en resultados

Tradicional	Presupuesto por resultados
Se destinan recursos para financiar insumos.	Dirige recursos para que se inviertan en insumos y se generen productos previamente establecidos.
Se interesa sobre qué y cuánto gastan, insumos que son utilizados por los diferentes organismos públicos.	Se interesa primordialmente por los resultados que se generan con los productos y los resultados que son entregados a la sociedad.
El control presupuestario en este sistema vigila que los gastos se realicen dentro de lineamiento legal y dentro de los límites establecidos.	Se preocupa por el "qué" se produce, "quién" lo produce y "cuántos" productos se generan, así como qué resultados se pretenden lograr, así como su proyección de gastos.

Fuente: Elaborado con base en Tavares y Berretta (2006).

Schick (2008, citado por el BID, 2013) considera que el presupuesto por resultados debe asegurar la existencia de al menos tres factores: estimaciones a futuro de gastos y resultados, en caso de que la situación actual no presente cambios; indagación sobre las tendencias del comportamiento de los fenómenos sociales, a fin de ofrecer un análisis de estos; y una propuesta de cambios en el presupuesto, basado en el análisis riguroso de las tendencias socioeconómicas del país.

Cabe señalar que Schick (2008, citado por el BID, 2013) insiste en que estos tres factores deben de ser sometidos a un proceso de legitimación por la sociedad para que sean considerados válidos. El BID (2012) va más allá y sostiene que, además de lo planteado por Schick, deben coexistir cuatro condiciones previas antes de su implementación:

- Elaborar el presupuesto con base en políticas.
- Contar con una perspectiva presupuestaria de mediano plazo.

- Contar con reglas que fomenten la estabilidad fiscal.
- Existencia de una cultura institucional que fomente el uso transparente de los recursos públicos y que el proceso presupuestario se realice de manera sólida.

Lo anterior, al menos en el caso de América Latina, se encuentra relacionado con la articulación entre el presupuesto y la planificación, la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo y el establecimiento de leyes de responsabilidad fiscal.

3) Gestión financiera, auditorías y adquisiciones: Representan el grupo de elementos de tipo administrativo presente en las organizaciones públicas que permiten la captación y aplicación de recursos para alcanzar metas y objetivos (BID, 2012). Para lograrlo, se requiere que existan principios, normas y procedimientos que intervengan en las operaciones necesarias de regulación de dicha captación y aplicación.

Lo anterior, en función de evitar que exista una falta de integración en materia de administración financiera e información fragmentada y duplicada, lo que dificulta usar los datos en los procesos de planificación y de administración del presupuesto y transacciones fiscales ocultas, todo lo cual resta transparencia a los procesos y propicia los actos de corrupción.

La gestión financiera integra “la administración del presupuesto, la contabilidad, la administración de la deuda (crédito público), la administración del efectivo (tesorería) y la administración tributaria” (BID, 2013, p. 50). Estos componentes deben ser trabajados de manera integral y mediante un sistema de seguimiento continuo, es decir, un órgano de control que establezca los principios, normas y reglamentos por los que se orientará la gestión financiera por resultados.

La auditoría está ligada a un concepto de control en el que se plantea que esta pueda efectuarse de manera *ex ante* o *ex post* (BID, 2013). Cuando se hace referencia al sistema de revisión y aprobación de los gastos antes de que estos se vean comprometidos por parte de un ente externo a la organización a cargo de la destinación de los recursos, se denomina control *ex ante*. Por su parte, si se trata de un sistema en el que los resultados, producto de las decisiones tomadas por una gerencia respecto de los recursos financieros y no financieros, son examinados *a posteriori* por un ente externo, se reconoce como control *ex post* (BID, 2012).

El BID resume la aplicación de la gestión financiera, el control y las auditorías en la GpR, los cuales se describen en la tabla 8.

Tabla 8

Características de las auditorías

Elemento de las auditorías	Auditoría financiera	Auditoría legal o de cumplimiento	Auditoría de gestión o desempeño
Objetivos	Asegurar la calidad de la información sobre la ejecución presupuestal.	Asegurar el cumplimiento de las normas y las regulaciones.	Asegurar la calidad de los informes sobre desempeño. Asegurar la calidad de los sistemas de medición de desempeño. Evaluar el desempeño
Objeto de análisis	Informes de ejecución presupuestal consolidados e individuales.	Transacciones con motivo de revisiones del control interno o de las auditorías financieras. Contratos u operaciones específicas de interés.	Operaciones y procesos de una institución. Calidad de los sistemas utilizados para evaluar el desempeño. Informes sobre el desempeño. Desempeño de programas de gobierno.
Grado de complejidad	Menor por disponer de referentes como el presupuesto aprobado y las normas de contabilidad.	Menor por disponer de un marco legal con reglas específicas o de los contratos u otros referentes.	Mayor por las dificultades de medición y, en algunos casos, la ausencia de parámetros.
Beneficios	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a mejorar la calidad de la rendición de cuentas en el ámbito financiero.	Proporciona confiabilidad a los usuarios y contribuye a prevenir o tomar acciones legales.	Contribuye a mejorar los métodos de medición y los informes sobre el desempeño. Contribuye a mejorar las decisiones para alcanzar resultados.

Fuente: Tomado de Guardiola (2009, citado en García y García, 2010a, p. 53).

4) Programas y proyectos: Esta dimensión se entiende como el medio por el cual se alcanzan objetivos para generar bienes y servicios, que están planteados en el plan de gobierno. Para el BID (2013), resulta relevante que las áreas que efectúan la gestión de programas y proyectos (en el caso de Colombia, los ministerios) tengan un plan sectorial

con temporalidad de mediano plazo, construido y alineado a estrategias de orden nacional, de modo tal que cada uno de los tomadores de decisiones dentro de la administración pública pueda decidir basado en la ejecución de la gestión institucional y pública. Este organismo internacional[21] utiliza los siguientes indicadores para evaluar la implantación de esta fase en los países latinoamericanos:

- Evaluación *ex ante* de los proyectos.
- Visión sectorial de mediano plazo.
- Gestión de la producción de bienes y servicios.
- Sistemas sectoriales de Información.
- Índice de la GpR para programas y proyectos (García y García, 2010a, p. 66).

Por tanto, este componente es señalado como el pilar o centro de la creación de valor público, porque expresa las debilidades y las fortalezas del conjunto de componentes del ciclo de GpR. Involucra, además, la implantación de una necesidad de estandarización de procesos, por tanto, debe funcionar parecido a una cadena de valor. Estos procesos, que transforman una solicitud o pedido de servicio en la entrega de un servicio, son de dos tipos: procesos clave, los que nacen a raíz de la producción de un bien o servicio; y procesos de soporte, los transversales como la administración central, la infraestructura, la logística, entre otros (Shack y Rivera, 2017).

En resumen, como plantea Chica (2011), la gestión de las cantidades, las condiciones y la calidad de los bienes y servicios se producirán anualmente con el objetivo de atender las necesidades y brindar satisfacción a los usuarios o clientes.

5) Monitoreo y evaluación: en Colombia, el término *monitoreo* se suele equiparar al de seguimiento y se entiende como la recopilación de datos basada en indicadores previamente diseñados que tiene como fin entregarles a los interesados información para conocer y tomar decisiones sobre el avance en el logro de resultados y objetivos, así como la optimización de los recursos asignados a la gestión pública (DNP, s. f.).

Para la OCDE (2002, citado en BID, 2015), el monitoreo es una actividad interna y continua que sirve para obtener información que ayude a alcanzar los objetivos y a determinar qué medidas deben tomarse para asegurar el avance. La evaluación es un examen independiente y más riguroso, que implica un análisis exhaustivo de todas las actividades ya realizadas. El BID (2012) define el sistema de monitoreo como un instrumento que permite que el sector público pueda atender a la función de verificación de

[21] Ver resultados de la medición en países latinoamericanos para el año 2012 (BID, 2012, citado en García y García, 2010).

la gestión pública, por medio de indicadores y valores de tipo cuantitativo, basadas en metas, y establece que respecto de un modelo tradicional de monitoreo y evaluación, presentan algunas diferencias (ver tabla 9).

Tabla 9

Diferencias entre un sistema de monitoreo tradicional y uno basado en la GpR

Monitoreo tradicional	Monitoreo basado en la GpR
Contiene indicadores que informan sobre los insumos, las actividades y los productos realizados, pero sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (resultados).	Incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos.
Los indicadores solo dan cuenta del avance en la ejecución de los programas y proyectos.	Los indicadores para medir el desempeño deberán dar cuenta de dos aspectos importantes de las intervenciones para el desarrollo: • Los resultados establecidos en la planificación (los productos, los efectos y los impactos). • Los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades.
Hace uso de la cadena de valor, en la que solo considera los insumos, procesos y producto.	Hace uso de la cadena de resultados como referencia, con la que se pueden identificar las dimensiones críticas que dan cuenta del desempeño, por tanto, inspecciona insumos, procesos, producto, efectos e impactos.
El sistema de monitoreo se encarga de informar sobre el nivel de ejecución acorde al cumplimiento de objetivos previamente establecidos.	El sistema de monitoreo se ocupa de informar sobre los distintos niveles en los que se ejecutan las políticas públicas: los servicios, los programas, las instituciones y las políticas.

Fuente: Elaboración propia con base en BID (2012).

De acuerdo con estas diferencias, el BID (2015) establece que el monitoreo y evaluación tiene relación directa con el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), ya que es el medio para determinar la capacidad del sector público para "realizar el seguimiento y evaluar los resultados alcanzados por las políticas, los programas, los proyectos y las actividades tendientes a crear valor público. Con ese fin, recaba información sobre tres sistemas estrechamente relacionados: estadísticas, seguimiento y evaluación" (p. 209).

Para el BID, el sistema de estadísticas es creado con el fin de recopilar, interpretar y divulgar estadísticas oficiales; el sistema de seguimiento o monitoreo lo describe según la definición presentada por la OCDE (2002, citado en BID, 2015), la cual indica:

> Es el encargado de la recopilación sistemática de datos sobre indicadores de desempeño, para proporcionar a los administradores y a los actores involucrados en las políticas, los programas y los proyectos, datos sobre el avance y el logro de los objetivos, así como sobre la utilización de los fondos asignados, en un lapso determinado. (p. 210)

Por último, respecto al sistema de evaluación, señala que tiene el propósito de realizar estudios objetivos y sistemáticos sobre "el diseño, la puesta en marcha y los resultados de las políticas, los programas y los proyectos que están en curso o que han concluido" (p. 210), los cuales permiten determinar la pertinencia de los objetivos planteados, los alcances e impactos en relación con la eficiencia y la eficacia. Estos cinco pilares del ciclo de gestión planteados por el BID permiten examinar, en las instituciones del sector público, los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor esté orientado al logro de los resultados.

2.2.3. La gestión por resultados para el desarrollo (GpRD)

La GpRD se trata de una estrategia que utiliza herramientas de gestión para orientar las acciones de los actores del desarrollo público con el fin de lograr el mayor valor público posible. Estas herramientas deben ser colectivas, coordinadas y complementadas por las instituciones públicas locales para producir mejoras en la calidad de vida sostenible de la población (García y García, 2010a).

La GpR nació en los países desarrollados para hacer frente a las crisis fiscales y financieras, y mantener el nivel de desarrollo alcanzado. Por el contrario, en los países en desarrollo, el objetivo es acelerar pasos hacia un mayor nivel de desarrollo, por lo que se habla principalmente de GpRD, la cual se enfoca en recoger del sector público la rendición de cuentas, la democracia en la toma de decisiones y los intereses públicos, centrando la gestión en el "valor público", definido como

> cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por lo tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar (BID, 2013, p. 15)

En este sentido, el objetivo final de la GpRD es que las entidades públicas, mediante una adecuada gestión de procesos, creen una nueva gestión pública para generar el "valor

público” y así logren cumplir con los resultados esperados en los objetivos planteados en el programa de gobierno.

En el paradigma burocrático, reconocido como anterior a la nueva gestión pública, la responsabilidad pública encuentra su fundamento en el respeto a la norma legal y técnica. Estos cambios buscan centrar una mayor mirada en la capacidad de la administración pública para lograr los resultados de valor que la ciudadanía requiere y demanda. De esta forma, con la implementación de principios de la corriente de la nueva gestión pública en las administraciones de los gobiernos, el resultado comienza a cobrar valor, generando el paradigma gerencial, que envuelve la corriente de la nueva gestión pública, la cual aspira a establecer un nuevo patrón de gestión de la administración pública centrado en la información y en la evaluación (Aguilar, 2015), más que en el estilo de mando y control de la burocracia tradicional basada en la rendición de cuentas para cumplir los ordenamientos jerárquico-funcionales y normativos, con el fin de generar valor basado en resultados.

La nueva gestión pública implantó en las administraciones públicas la idea de que las burocracias tienen una naturaleza meritocrática, pero en sí mismas no crean sistemas de méritos considerados reales, por lo que el mérito debe ser medido básicamente mediante resultados y no por procedimientos.

El Estado neoweberiano, como promotor del modelo orientado al logro de los resultados en vez del modelo limitado a que los procedimientos se cumplan en debida forma —lo que implicaba un cambio incluso de los lineamientos legales vigentes—, resultó ser el argumento esgrimido para defender y promover la GpR por parte del movimiento de la nueva gestión pública integrado por los países angloparlantes (Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido) (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Cunill y Ospina (2008) afirman que el siglo XX trajo consigo importantes cambios dentro del proceso de modernización del Estado, teniendo en cuenta factores como la coyuntura por la alta inclinación a nivel mundial a los procesos de democratización, lo que incluyó el incremento de actores en el escenario político e impactó la gestión pública para facilitar de esta manera el fortalecimiento de la gestión por resultados dentro de la administración pública moderna. Situación que fue ratificada en la “Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública”, creada por los Estados miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo América Latina (CLAD, 2008), que presenta las orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública para resultados, la cual indica que un buen gobierno de corte democrático adoptará dos principios considerados fundamentales:

1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social en el que se cree valor público que se refleje en resultados o impactos;
2. La gestión pública debe orientarse a los resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

De esta manera, el CLAD (2008) fortalecía la premisa de que la gestión pública debería estar en la misma línea de la administración pública moderna y medir su calidad a partir de la capacidad para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y sus necesidades en forma adecuada y con oportunidad, como parte de las metas fijadas bajo criterios de resultados medibles que consideren las prioridades de la sociedad. Este concepto es reforzado por el BID (2012) cuando indica que la GpRD requiere "transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultados" (p. 8), creando la necesidad de generar un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el tema central de debate público para la generación de estrategias acordes a las necesidades de la sociedad, como un compromiso del Estado.

2.3. El resultado como valor de medición de la gestión

Dada la diversidad de aspectos para los que se propone el uso de la GpR y las múltiples prácticas existentes, organizaciones como el CLAD (2007) y el BID (2012) consideran lógico pensar que el objetivo de este enfoque son los resultados. Sin embargo, el resultado público deviene así en un "instrumento clave de valoración de la acción pública, y la gestión para resultados y del resultado aflora como instrumento y objetivo de la mejora y modernización de la gestión pública" (CLAD, 2007, p. 5). Lo anterior implica centrarse en el monitoreo de los resultados a lo largo de toda la implementación para prestar atención no solo a lo que los gobiernos y entidades están haciendo, sino al impacto sobre el cambio esperado.

Dentro de los argumentos en contra de la práctica errónea de la administración por objetivos y el énfasis en los resultados de Deming (1997), se señala:

1. La práctica actual es reactiva, se exigen resultados inmediatos que no hacen hincapié en un tiempo futuro.
2. Ninguna cantidad de éxitos con los resultados a corto plazo garantizará éxitos a largo plazo.
3. Fijar objetivos números: “Un objetivo numérico produce distorsión y falseamiento, especialmente cuando el sistema no es capaz de cumplir el objetivo. Cualquiera cumplirá el cupo (objetivo) que tiene asignado. Pero no es responsable de las pérdidas así generadas” (p. 20).
4. La dirección de resultados es una forma de actuar sobre consecuencias y no sobre las causas y los medios. “Es importante trabajar en las causas de los resultados, esto es, en el sistema” (p. 21).

Los indicadores han sido objeto de debate, especialmente los de tipo cuantitativo que son usados para medir fenómenos sociales, que llegan a ser objeto de estudio de las ciencias de este mismo tipo. Se ha indicado que las ciencias exactas como las ingenierías cuentan con datos numéricos exactos basados en mediciones; pero lo contrario ocurre en las ciencias no exactas en las que la capacidad de observación y análisis es el margen rector de medición, entonces ¿cómo cuantificarla? (Trzesniak, 2001). Lo anterior ha llevado a que la información se recopile, se analice y sea procesada como datos cuantificables, para ser medibles bajo la mirada de indicadores sociales, de los cuales se busca “lograr el máximo de utilidad e integridad” (p. 63).

La integridad debe estar presente en estos indicadores sociales, más aún cuando estos hacen parte de procesos relacionados con la toma de decisiones públicas, por lo cual existe una probabilidad de que se requiera desarrollar nuevos indicadores sociales-organizacionales (Campbell, 1979) que eviten presiones desde la gestión por resultados, sobre el cumplimiento de estos indicadores sociales que lleven a “ajustar” las cifras para que no evidencien la realidad esperada (objeto de interés para la presente investigación). De allí que sea relevante tener en cuenta la premisa desarrollada por el científico social Campbell (1979), que indica: “Cuanto más se utilice un indicador social cuantitativo para la toma de decisiones sociales, más sujeto estará a las presiones de la corrupción y más apto será para distorsionar y corromper los procesos sociales que se pretende monitorear” (p. 85).

En síntesis, la función de la GpR en la administración de las organizaciones debe centrarse en los resultados, vinculando el seguimiento y monitoreo de los impactos

generados en los diferentes medios utilizados para alcanzarlos, evitando enfocarse solamente en el análisis del sistema estadístico.

Capítulo 3
Marco conceptual

3.1. El modelo de gestión por resultados en Colombia

De acuerdo con Arellano (2004), a comienzos de los años noventa, Colombia junto con tres países más de América Latina (México, Chile y Brasil) fomenta los cambios que permiten vincular la GpR. A la fecha, en casi todos los países de la región buena parte de los componentes de este modelo fue adoptada (García y García, 2010).

La coyuntura económica de esta década se caracterizó por el fuerte incremento del gasto público en Colombia y por unos ingresos que no crecieron en la misma proporción. Esto ocasionó un importante déficit en las finanzas públicas y, por consiguiente, un aumento del endeudamiento para subsanar la difícil situación fiscal del momento. Bajo estas condiciones, el Gobierno nacional comenzó a considerar la posibilidad de adoptar e implementar herramientas de gestión como el presupuesto por resultados, para que por medio de una adecuada articulación entre la planificación física y financiera se lograra mejorar la calidad del gasto público (DNP, 2008).

El DNP de Colombia ha definido que "la gestión pública podrá medirse por resultados […] y rendirá cuentas a la sociedad civil" (DNP, 2014, párr.1). Lo anterior forma parte de los esfuerzos del Gobierno por atender premisas de un modelo proclamado dentro de la nueva gestión pública, en el que "la gestión orientada a los resultados es unos de los principios más importantes" (R&C Consulting, 2014, párr. 1), ya que se considera que de esta manera se mide el logro y el rendimiento de las entidades públicas y su personal, y adicionalmente, al mostrar estos resultados a la ciudadanía, buscan lograr su legitimación ante sus decisiones.

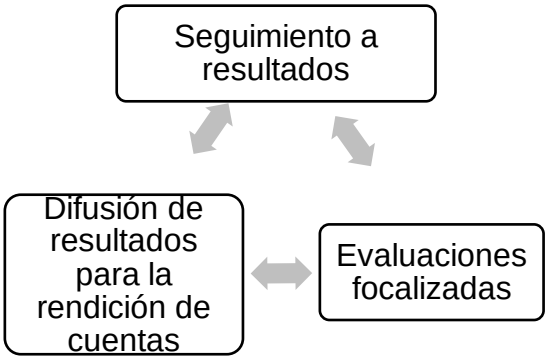
Con el fin de responder a la modernización del Estado, Colombia crea una serie de políticas que buscan la descentralización, el acercamiento de la ciudadanía a las decisiones políticas y administrativas, y se crean mecanismos para que la ciudadanía pueda interactuar y controlar la ejecución de programas y proyectos del Gobierno nacional.

En materia de estudios e investigaciones relacionadas con la gestión para resultados, como antecedente se encuentran los documentos del Consejo Nacional de Política Económica Social: CONPES 2790 de 1995, "Gestión pública orientada a resultados"; y CONPES 3294 de 2004 "Renovación de la administración pública, gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación".

De esta forma, el DNP (1994) encabeza la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados (SINERGIA), el cual busca hacer seguimiento a las metas de gobierno y evaluación a las políticas públicas que se imparten en los diferentes niveles del Estado colombiano. De tal forma que este seguimiento pueda permitir la rendición de cuentas, así marca un paso importante por parte del Estado colombiano con los planteamientos del Gobierno Abierto. SINERGIA tiene tres componentes (ver figura 3), apoyados en la gestión de cuatro herramientas de monitoreo y evaluación en Colombia que igualmente cuenta con diferentes herramientas de monitoreo (ver figura 4).

Figura 3

Componentes SINERGIA



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP y SINERGIA (2019).

Figura 4

Herramientas de monitoreo

Fuente: Elaboración propia con base en DNP y SINERGIA (2019).

Este sistema de evaluación de gestión de resultados migra a diversos espacios del espectro público colombiano, integrando los ciclos de gestión planteados por el BID, planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación; en el que la GpR cobra importancia en la rendición de cuentas y centra el interés público en el valor público como parte de la gestión, siendo este el resultado de los cambios sociales que se producen como respuesta a necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía (BID, 2012).

Tomando en consideración los ciclos de GpR planteados por el BID, en Colombia se integran como componentes de la política pública para soportar la planeación estratégica al momento de alinearse con la política gubernamental regional y nacional, focalizando los esfuerzos y recursos estatales en las diferentes prioridades sociales que orientan la gestión pública y la actuación de la administración.

3.1.1. Planeación por resultados en Colombia

Colombia inicia sus primeros pasos en la planeación en 1969, gracias a la formulación de planes nacionales de desarrollo. Esto ha permitido que, por medio de mejoras continuas, se fortalezca la capacidad estratégica de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), que sirve como instrumento de rendición de cuentas a la ciudadanía.

La planeación por resultados del modelo de GpR se apoya en procesos e instrumentos dinámicos de planificación plurianual, que en el país tienen carácter mandatorio. Se parte con el proceso de formulación del Plan de Desarrollo (ver figura 5), con una definición explícita de metas tanto de productos como de resultado. Este plan se sustenta en un planteamiento programático cuatrienal y sus cálculos de inversión se enmarcan en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), herramienta que determina restricciones de ingreso intertemporal para periodos de diez años (DNP, 2012).

El PND se elabora bajo las políticas de Estado y es aprobado por el Poder Legislativo, una vez aprobado, se hace operativo a través de un plan indicativo que incluye la programación financiera que vincula metas y proyectos de inversión. Este plan está vinculado a las metas del plan de desarrollo por medio del presupuesto de inversión por resultados, además de la elaboración y revisión del MFMP.

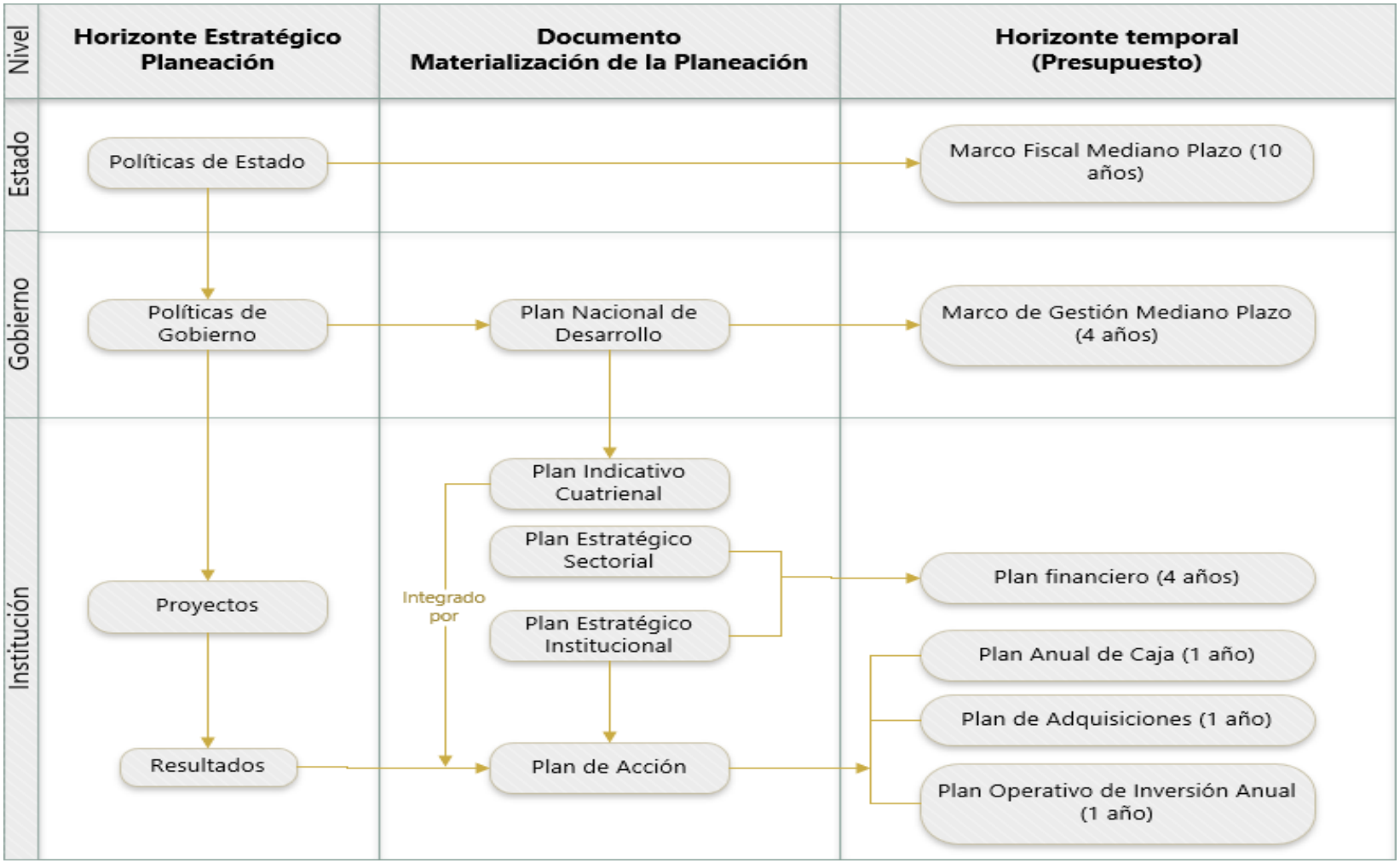
El plan indicativo es la base para el diseño del presupuesto por resultados y el consiguiente plan de acción. Ambos planes son anuales y, al estar ligados de manera lógica, permiten avanzar con flexibilidad y adaptabilidad en el logro de las metas del cuatrienio, que son la posterior base para la evaluación y seguimiento a resultados dentro de la gestión. El plan indicativo también hace parte en el establecimiento del presupuesto por resultados, en el que, mediante el plan de acción, se realiza el seguimiento de los proyectos de inversión pública de los diversos despachos y establecimientos públicos, mostrando su ejecución financiera.

El ciclo de la gestión incluye la rendición periódica de cuentas a las entidades de control y a la ciudadanía. La Contraloría General de la República, mediante el control político, es la entidad que lidera la demanda externa de la gestión orientada a resultados. La ciudadanía encuentra espacios de discusión y formación ciudadana para participar abiertamente, además de los promovidos por entidades de la sociedad civil.

De esta forma, para que la gestión esté alineada con la planeación por resultados, el ciclo de planeación incluye el horizonte estratégico basado en las políticas públicas nacionales que permiten la creación del PND integrado por el plan indicativo, estratégico sectorial y estratégico institucional, que determinan la asignación de recursos en un tiempo determinado (ver figura 5).

Figura 5

Contexto de la planeación en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2017).

El PND es “la hoja de ruta que establece los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio[22]. Permite evaluar sus resultados y garantiza la transparencia en el manejo del presupuesto” (Presidencia de la República de Colombia, 2018, párr.1). En la tabla 10 se establece un esquema de planeación que indica las fases, el responsable y la función al realizar la formulación de la planeación por resultados.

Tabla 10

Esquema de formulación de la planeación orientada a resultados

Fase	Responsable	Función
Formulación	Gobierno nacional	Apoyo técnico de las oficinas de Planeación.
Elaboración	CONPES	Consejo de Política Económica y Social.
Consideración	CONFIS	Consejo de Política Fiscal.
Consulta	Consejo Nacional de Planeación	Conceptúa y recomienda sin poder vinculante.
Aprobación	Congreso de la República	3 meses para aprobación, de lo contrario, lo adopta el presidente por Decreto.
Ejecución	Todas las entidades públicas	Mediante los planes de acción a 4 años y planes de inversión anuales.
Evaluación	Departamento Nacional de Planeación	Registro y Control de proyectos por el DNP, SINERGIA, con informes al Congreso.

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2017).

Durante el periodo 2016-2019, el DNP (2015) propuso que, adicional a los lineamientos presentados en la Ley 152 de 1994, se incluyeran tres elementos en la construcción de los planes naciones de desarrollo con el fin de fortalecer los instrumentos de planificación a nivel local. Estos tres elementos son:

[22] El PND contiene los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo definido por cada gobierno electo, así como los procedimientos y mecanismos generales para lograr (Constitución Política de 1991).

Cierre de brechas: Priorizar los esfuerzos por sector en zonas geográficas específicas que en términos socioeconómicos están más rezagadas al interior de un departamento o municipio.

Estructura territorial: Incorporar el concepto de administración del territorio dentro de la planificación del desarrollo. Analizando la lectura urbana-rural, las subregiones, las áreas de conservación y las apuestas de los capítulos regionales del PND.

Gestión por resultados: Articular los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación para generar los resultados esperados en la población. (DNP, 2015, p. 10).

Como ente responsable y rector sobre el cual el presidente de la república delega esta función de planeación, acorde al modelo adoptado de resultados, se encuentra el DNP. Este departamento pertenece a la rama ejecutiva del poder público que ejerce como entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, por medio del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y su concreción en planes, programas y proyectos del Gobierno (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, 2018).

3.1.2. El presupuesto por resultados en Colombia

La mayor fortaleza en el presupuesto por resultados implementado en Colombia se observa en la práctica institucionalizada de elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) por parte del DNP, el cual se reglamentó mediante la Ley 819 de 2003 conocida como la Ley de Responsabilidad Fiscal y es el instrumento para la formulación presupuestal que permite proyectar los recursos de inversión a corto, mediano y largo plazo, basado en los resultados del periodo anterior. Este instrumento permite establecer el presupuesto por resultados e incorporar un conjunto de proyectos de inversión y actividades de coordinación, que apuntan a un resultado específico en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa, a fin de cumplir tanto las metas fijadas por el Gobierno nacional, departamental o municipal como los compromisos misionales de cada sector.

Bogotá, desde el año 2000, viene elaborando e implementando lo que ha definido como presupuesto orientado a resultados, se introdujo en un momento en el que el Distrito contaba con ingresos propios robustos que le daban un mayor grado de autonomía en la definición del gasto. Además, la herramienta fue incorporada cuando ya se habían adoptado otras estrategias para mejorar la gestión pública, relacionadas, en su mayoría, con la creación de incentivos a la buena gestión (DNP, 2017).

La Ley 819 (2003) señala expresamente que en todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados, para mayor control del presupuesto, y en el caso particular de los entes territoriales deben presentar ante la respectiva asamblea o concejo, a título informativo, un marco fiscal de mediano plazo.

La Ley 872 (2003) establece que

> este sistema tendrá como base fundamental el diseño de indicadores que permitan, como mínimo, medir variables de eficiencia, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas. (parágrafo 1, art. 4)

La Ley 819 y la Ley 872, como parte de las políticas nacionales de la gestión pública, constituyen la rama principal de implementación del presupuesto por resultados en Colombia.

3.1.3. La gestión financiera y auditoría en Colombia

Para el BID (2012), Colombia tiene un fuerte marco normativo para la gestión de las finanzas públicas y existe un proceso de mejora continua de los organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control.

Colombia cuenta con un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que contempla la administración de apropiaciones y del Plan Anual de Contrataciones (PAC), en el que recae la ejecución presupuestaria del gasto y de ingresos y gestión de recaudos, de pagos y contable. Desde el 2008 entró en vigor la Ley 1150, que permite los procesos de contratación de la administración pública, reglamentada en 2012.

Mediante el Decreto 4170 (2011) se determinan sus objetivos y estructura, que reemplazó a la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, gracias a esta agencia se ha puesto en ejecución el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), en el que todas las entidades contratantes deben publicar su plan de adquisiciones, así como sus procesos de contratación, desde la etapa precontractual hasta la finalización de la fase contractual. En el año 2015 se lanzaría el proyecto de SECOP II que funciona como

> una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores, en donde cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella y desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican Procesos de Contratación, adicionalmente, los Proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea. (Carrero, 2017, párr. 1)

El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI) guía a las entidades del gobierno en el control interno dado que está basado en una estructura básica para evaluar el proceso administrativo. De acuerdo con la norma vigente estipulada en el Decreto 1027 de 2007, las entidades públicas tienen una Oficina de Control Interno, cuyo jefe es nombrado por la máxima autoridad de cada entidad (BID, 2015).

3.1.4. Gestión por resultados de programas y proyectos en Colombia

La manifestación más importante de esta fase en Colombia está representada en el afianzamiento de los instrumentos y la metodología para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión con la metodología general para la formulación de proyectos de inversión pública (MGA), que incluye un programa informático que funciona a través de Internet y que está conectado a otros sistemas que sirven para la gestión de la inversión pública.

Además, se debe de tener en cuenta que los diferentes ministerios de la rama ejecutiva sectorizan la administración pública de Colombia en enfoques como la salud, el ambiente, las finanzas, la seguridad y la educación. Ejemplo de lo anterior es la creación en el año 2011 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con el fin de articular y coordinar políticas y estrategias relacionadas con la atención de grupos vulnerables y víctimas de la violencia, que antes se encontraban asignadas a diversas entidades.

3.1.5 Monitoreo y evaluación de resultados en Colombia

En Colombia, la responsabilidad de monitoreo y evaluación de resultados se encuentra repartida entre diversos entes. Por ejemplo, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) —cuya norma se modificó en 2011 (Decreto 4178)— se le otorgaron las competencias para actuar como órgano rector para obtener información como insumos que permitan comparar un antes y un después en los efectos y resultados de la

gestión gubernamental, mediante la estandarización de resultados y presentación de estadísticas. La información producida por el DANE es usada por los organismos del Estado, en particular el DNP, para sus actividades de planificación, seguimiento y evaluación.

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública está a cargo del DNP mediante el SINERGIA. Este sistema se apoya en el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB), que se convirtió en el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno (SISMEG), una herramienta tecnológica de trabajo interinstitucional y de información gerencial que apoya los procesos de programación, gestión y seguimiento de los resultados de los principales programas del gobierno (DNP, 2008).

Mediante el SINERGIA, las entidades involucradas en el cumplimiento de los objetivos del PND reportan periódicamente sus avances respecto a la consecución de las metas establecidas en el plan, mientras el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace el seguimiento de la ejecución presupuestaria. También se afianzó el seguimiento a los resultados de la evaluación con la creación del Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL), que busca fortalecerla y que contribuya a la mejora de la gestión pública. El SISDEVAL ejecuta un programa anual de evaluaciones dirigidas básicamente a examinar la actuación de los programas gubernamentales (BID, 2015).

En el año 2013, el BID evaluó en Colombia la implementación de la GpR (ver tabla 11), mediante el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), el cual determinó el cumplimiento de los cinco pilares del ciclo de gestión de políticas públicas mediante el análisis de 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos. Todos ellos calificados en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima.

En esta evaluación, la GpR en Colombia recibió una valoración buena en la planeación, orientada a resultados en la que se obtuvo la mayor calificación con 4,0 y se determina un nivel bajo en el presupuesto por resultados con 1,8 debido al poco trabajo presentado. Los pilares de gestión pública y gestión de programas y proyectos se encuentran en un nivel medio con una valoración de 3,7, seguidas del sistema de seguimiento y evaluación con un 3,9 relacionada entre medio y bueno. Para el BID, estos informes permiten diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, y así realizar las mejoras que se consideren pertinentes.

Tabla 11

Resultados de la implementación de la GpR en Colombia

Pilares	2013	Observaciones
Planificación orientada a resultados	4,0	Se mantiene la alta capacidad institucional para la planificación estratégica, operativa y participativa.
Presupuesto por resultados	1,8	Se crearon en algunos ministerios incentivos para promover la efectividad de la gestión.
Gestión financiera pública	3,7	Se fortaleció el marco legal e institucional del sistema de adquisiciones y contratación pública.
Gestión de programas y proyectos	3,7	Se mejoraron las instrucciones de evaluación *ex ante* el proyecto de inversión, se fortalecieron la planificación sectorial y la firma de contratos de gestión en las áreas de educación y de transporte e infraestructura. Se aplican estrategias de calidad en todos los sectores.
Sistemas de seguimiento y evaluación	3,9	Se capacita a ejecutores en evaluación y formulación de procedimientos para utilizar los resultados en la mejora de los programas evaluados.

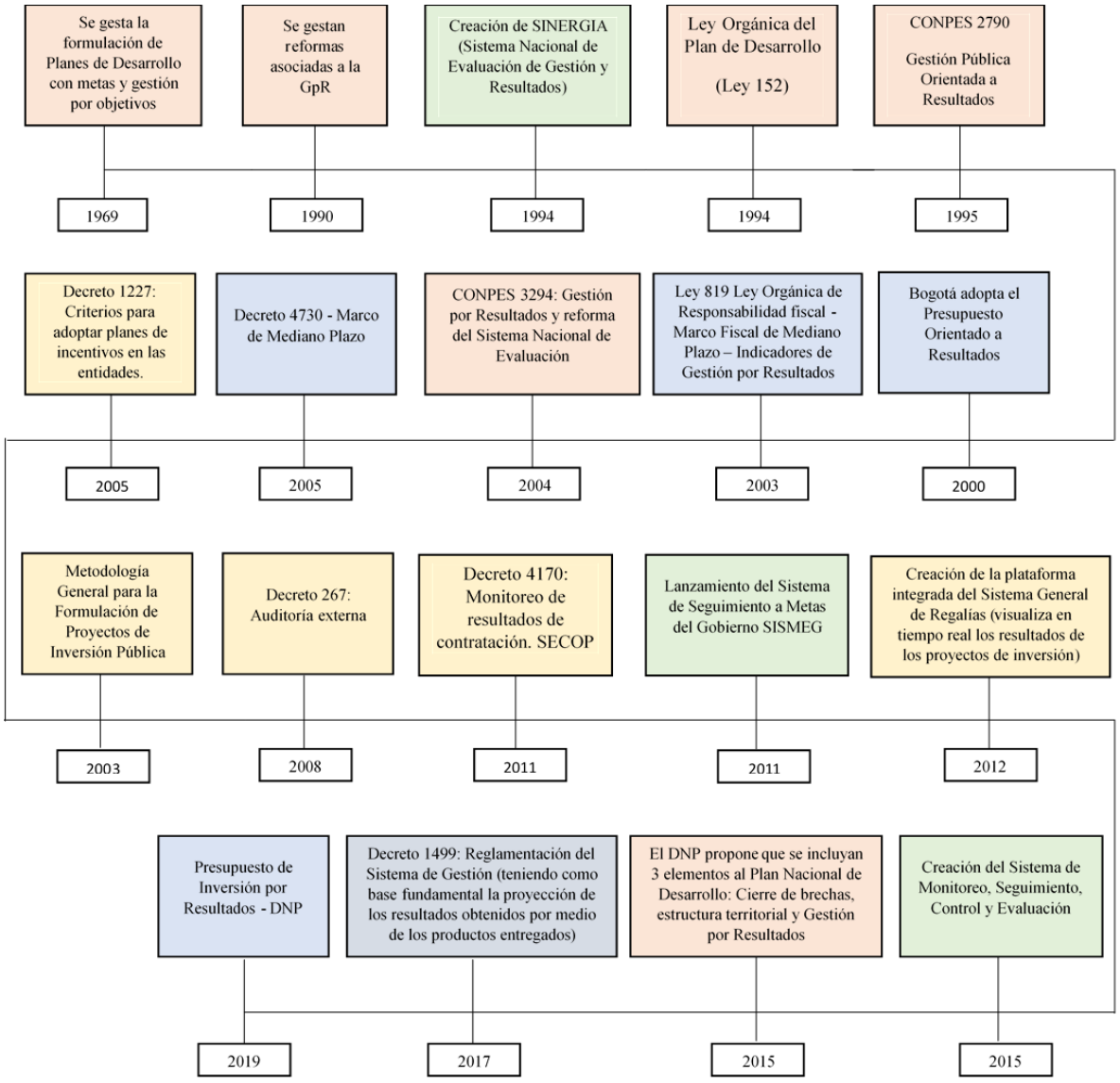
Fuente: Elaboración propia basado en BID (2015)[23].

Como se observa, el avance en la GpR en Colombia (ver figura 6) se traduce en la alineación estratégica con programas de gobierno y el cumplimiento de metas específicas en el corto y el largo plazo, el cual se muestra en una línea de tiempo que expone los diferentes avances encontrados.

[23] Para ver resultados de forma ampliada, se puede consultar BID (2015).

Figura 6

Línea de tiempo GpR en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

3.2. La Policía Nacional de Colombia

Históricamente se ha concebido siempre a la Policía Nacional como una correa de transmisión del orden constituido. Como afirma Couselo (1999), la simbiosis entre la Policía y el poder perdurará a lo largo de la historia porque los diferentes gobiernos la utilizan en favor de sus intereses en defensa del orden instituido, lo que, según el autor, explica los frecuentes cambios dentro de la institución de forma simultánea con los cambios gubernamentales.

Bajo esta línea, la academia remite a la concepción de que hablar de policía significa remontarse a los orígenes de la constitución de los primeros núcleos de población organizada, como "representación evidente de la autoridad ejercida por los que, en cada momento, detentaban el poder" (Couselo, 1999, p. 199). Esto indica que la transformación del papel de la Policía en la sociedad está dictaminada por los cambios en líneas superiores de gobierno, lo que conlleva dificultades para adaptarse a ellos. Ya en 1982 se hablaba de que "los policías son víctimas de un clima evolutivo que los sobrepasa, en el que el derecho llega tarde para afrontar y regular las tensiones sociales, cuando muchas de ellas ya han cristalizado y se han radicalizado" (Susini, 1982, citado en Couselo, 1999, p. 216).

Respecto de los Estados democráticos, como es el caso de Colombia, Couselo (1999) aseguraba que la Policía constituye un aparato institucional que tiene como papel evitar la corrupción y los comportamiento ilegales en diversos entornos; puesto que, por estar inscrita bajo este modelo estatal, ha de limitar todas sus actuaciones bajo el manto de la ley, por tanto "debe de permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial la de garantizar la evolución normal de la ley" (p. 212). En todo caso, para este autor, es la sociedad la que moldea al aparato policial que la sirve.

En medio del análisis teórico, conviene mirar el papel de la Policía basado en los conceptos de *orden público* y *seguridad ciudadana*. Siguiendo la línea de Couselo (1999), estos dos elementos son diferentes a la hora de entender la función policial. Para el autor, el orden público se relaciona con la garantía del orden previamente establecido por un Estado, desde los órganos de poder, haciendo uso de herramientas como la fuerza y la represión. El segundo elemento es la seguridad ciudadana, busca garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y su convivencia pacífica, dentro de un marco de prevención y proximidad con la ciudadanía, es decir, el orden público está más ligado al papel de la Policía en sociedades autoritarias, y la seguridad ciudadana, a las democráticas.

En los *Lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia* (Policía Nacional, 2007), se indica que el orden público que protege la Policía es el que

resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, tranquilidad, moralidad y la ecología. Al tener como filosofía la exclusión de la violencia en las relaciones humanas, procede bajo sana doctrina, obrando al margen de la intimidación y sirviendo a los principios del derecho, desde allí, el papel de la Policía en una sociedad en democracia es desarrollado por medio de lo que se denomina “la policía como función”, por tanto, “la función de policía es esencial y exclusivamente preventiva” (Policía Nacional, 2007, p. 13).

La manifestación de una Policía en consonancia con los valores democráticos dominantes en el sistema constitucional no es del todo nueva, ya que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) se indicó que “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo” (art. 12). En relación con estos pronunciamientos, Becerra (2011) considera que la Policía, como institución estatal, debe garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas; y además, clasifica a la Policía en Colombia como un actor de tipo social, político y partidista, resultado de un análisis de acontecimientos históricos, este objetivo se ha desviado para ejercer medidas de control social que pueden ser restrictivas en el nivel individual si se siguen fenómenos como movimientos políticos, sociales y de los gobiernos de turno.

Otros pronunciamientos de índole internacional refieren al “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (1979). La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2018) es enfática en mencionar que, en medio del desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas” (art. 2).

En este sentido, la Policía es esencial para cualquier democracia porque representa la institución pública que con mayor frecuencia se relaciona con los ciudadanos, de modo que, su actuación debe realizarse dentro de los principios propios del sistema democrático, lo que para Portillo y Frühling (2008) no es posible sin la supervisión del uso de los poderes policiales en función del contacto legítimo con el entorno. Desde la visión de los regímenes de tipo autoritario, la Policía tiende a adoptar una estructura u organización de tipo piramidal, central y jerarquizado, con procesos de formación inspirados en la doctrina y principios militares como son obediencia, jerarquía y disciplina.

El tipo de organización que tiene la Policía Nacional desde 1953, según Méndez y Rodríguez (2010), no ha logrado trascender modificando su estructura caracterizada ante

todo por una jerarquía y mandos de carácter militar, toda vez que las reformas que han procurado alterar esas características estructurales y funcionales han sido rápidamente revertidas o ignoradas. Por otra parte, se han acogido y llevado a cabo innumerables reestructuraciones que denominan “cosméticas” a su organigrama. Si bien la Policía ha tratado por todos los medios de hacer valer su condición de institución armada de “carácter civil”, tal como lo expresa la Constitución nacional, en la práctica funciona como una institución militar.

Contrario a la anterior postura, Montalvo (2010) eleva el concepto de *orden público* al ordenamiento jurídico, manifestando que lo incluye al normal funcionamiento de las instituciones básicas de la sociedad, la paz social y la convivencia pública, al tener en cuenta aquellos principios jurídicos públicos y privados, políticos, morales y económicos, imprescindibles para la preservación del orden social en una comunidad y en un tiempo determinado. El autor señala que la seguridad ciudadana es un elemento esencial dentro del orden público, en tanto

> ambos elementos están íntimamente ligados, no pudiendo abogar por un orden público que no proporcione un grado debido de seguridad, como tampoco se podría imaginar un estado general de seguridad que no viniera dado de la mano de un orden público necesario. (Montalvo, 2010, p. 212)

Por lo tanto, las implicaciones de la democracia y el accionar policial son necesarios en el servicio de convivencia y seguridad para la sociedad. Al respecto, Bonilla (2015) plantea que

> no basta con garantizar que el accionar policial sea respetuoso de los derechos del orden constitucional para que exista una policía favorable a la consolidación democrática, también es necesario que esta sea capaz de suplir las necesidades de los ciudadanos, en tanto que el mantenimiento de la paz ciudadana tendrá repercusiones importantes sobre la forma en que los ciudadanos resuelven sus diferencias y la credibilidad que tienen en la Policía. (p.112)

3.2.1. La misión de la Policía Nacional de Colombia

En Colombia, la Constitución Política es la “norma de normas” (Congreso de la República, 1991, art. 3) y, como tal, establece el principio sobre el cual se fundamenta todo orden social, político, económico y jurisprudencial. Además, es el instrumento que dictamina que

> la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (cap. 7, art. 18)

Bajo los lineamientos del Estado social de derecho, Colombia requiere de un cuerpo de policía profesional que posea altas calidades humanas en pro de cumplir su misión basada en el orden constitucional y así contribuir a preservar el orden público, y promover el goce de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la ciudadanía (Policía Nacional de Colombia, 2008).

Anterior a la Constitución Política de 1991, el Gobierno nacional dictó el Decreto 1000 (1891), por el cual se organiza un cuerpo de Policía Nacional, y determinó la integralidad de la Policía en cuanto a sus miembros, para cumplir su misión especial: conservar la tranquilidad pública y velar por el cumplimiento de las leyes en garantía del orden constitucional, y demás atribuciones que de lo anterior se desencadenan.

Después, esta función sería reafirmada por la Ley 41 de 1915, la cual manifiesta que la Policía Nacional tiene por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la república y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones; proteger las personas y propiedades, y prestar el auxilio que reclame la ejecución de las leyes y las decisiones del poder judicial.

Para Acero (2015), con la promulgación de la Constitución de 1991, el concepto de orden público, que era utilizado para definir una serie de situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado, se extendió a otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana (art. 213). Así apareció constitucionalmente el concepto de *convivencia ciudadana* que, junto con el de seguridad ciudadana, “no aparece en la Constitución” (p. 138), reorientaron la mirada y acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política estableció que los alcaldes y gobernadores deben conservar el orden público en el municipio y en el departamento, respectivamente, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la república. Igualmente, determinó que los alcaldes y gobernadores son las primeras autoridades de policía en sus jurisdicciones y que la Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que impartan estos mandatarios por conducto del respectivo comandante.

Lo que la Constitución no indica para este asunto —y que es en parte resultado de la implementación del modelo de la GpR— es la alineación que debe de existir, en términos de planeación, con la Política Pública de Seguridad del Gobierno determinada en cada uno de los periodos de gestión. Durante el periodo de análisis de la presente investigación, se tienen en cuenta la Política de Defensa y Seguridad Democrática 2002-2012 (Ministerio Nacional de Defensa Nacional, 2003) y la Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011-2018 (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). La primera, la Seguridad Democrática, fue el paquete de políticas más simbólico del presidente Álvaro Uribe durante los dos periodos de su gobierno (2002-2006 y 2006-2010) (Cortés *et al.*, 2012). Respecto de la segunda, la de Seguridad y Convivencia Ciudadana, abanderada por el expresidente Juan Manuel Santos, presenta como pilares a estos dos componentes y los define en primer lugar.

La concepción de la *seguridad* es definida en la política como la "protección universal de los ciudadanos frente a delitos y contravenciones que afecten su dignidad y la seguridad personal y de sus bienes" (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, p. 1), y la *convivencia* se describe como la adhesión de los ciudadanos a una cultura basada en el respeto a la ley y a las normas básicas de comportamiento (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). En la tabla 12 se presenta una comparación entre los fundamentos principales de las dos políticas públicas de interés: seguridad y democracia, y convivencia ciudadana.

Tabla 12

Comparativa de políticas de seguridad

Política	Política de Seguridad y Democracia 2002-2010	Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2010-2018
Objetivo	El objetivo general es reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común.	Proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia.

Política	Política de Seguridad y Democracia 2002-2010	Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2010-2018
Pilares	La protección de los derechos de todos los ciudadanos. La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. La solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía.	Prevención social y situacional; Presencia y control policial; justicia, víctimas y resocialización; cultura de la legalidad y convivencia, y ciudadanía activa y responsable.
Interpretación de seguridad	La seguridad no es principalmente coerción: es la presencia permanente y efectiva de la autoridad democrática en el territorio, producto de un esfuerzo colectivo de toda la sociedad.	La protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley.
Foco de acción	La protección y el fortalecimiento del aparato judicial, que parte del control territorial, está en la base de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.	Las intervenciones por desarrollar deben responder a una priorización de tipos penales como el homicidio, las lesiones personales, el hurto, las muertes en accidente de tránsito, la extorsión y el tráfico de armas y estupefacientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos de la Presidencia de la República – Ministerio de Defensa (2003) y el DNP (2011).

Ahora bien, siguiendo la línea de discusión, la presente investigación se sitúa en las indicaciones de la Policía Nacional (2007), que establecen en el actuar individual del servicio policial la importancia del profesionalismo, la motivación y la ética en el trabajo; y cada funcionario es un eje fundamental para fomentar la convivencia pacífica y segura, al tiempo que permiten el logro de resultados para la seguridad de la comunidad.

3.*2.2. Sobre el servicio de policía en Colombia*

En Colombia, el servicio de policía se destaca como un servicio público que se encuentra a cargo del Estado, su principal función es mantener y garantizar el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los colombianos (Director General de la Policía Nacional de Colombia, 2009). Para su cumplimiento, el servicio de

policía se encuentra distribuido a nivel nacional en las regiones, policías metropolitanas, departamentos de policía, escuelas de formación y capacitación, comandos y unidades operativas desconcentradas, distritos, estaciones, subestaciones, comandos de atención inmediata y puestos de policía, que atienden a la división política del territorio (Director General de la Policía Nacional de Colombia, 2012a).

El servicio de policía se sustenta en la necesidad de seguridad, derivada de la multiplicidad de factores de criminalidad generadores de inseguridad y violencia que aquejan los municipios de Colombia, e implica que la Policía Nacional cuente con presencia y reacción activa de la Institución en los problemas focalizados de convivencia, acción que no solo se debe traducir a la actividad operativa, sino a la actividad integral de policía (Resolución 04349, 2012).

La importancia que recibe el servicio de policía y la necesidad de que su aplicación se lleve de la manera más óptima y adecuada es que representa el esfuerzo del Gobierno, a través de la Policía Nacional, de generar las condiciones necesarias para la convivencia ciudadana y la cultura de la legalidad como fundamento imprescindible para la obtención de una adecuada calidad de vida, atacando mediante modalidades del servicio y planes específicos las singularidades delictivas (Director General de la Policía Nacional de Colombia, 2012b), generando resultados y el cumplimiento de metas para la ciudadanía.

Los resultados producto del servicio de policía se encuentran detallados en las funciones de aquellos quienes la integran, entre las que se pueden mencionar:

> Rendir oportunamente la información estadística sobre los asuntos inherentes a su gestión, ante la Inspección General y demás entes internos o externos que así lo soliciten, salvo las excepciones de Ley.
>
> Elaborar y presentar informes a las diferentes dependencias de la Institución o entidades del Estado, relacionados con resultados operacionales, que faciliten la toma de decisiones y adopción de nuevas estrategias de mejoramiento. (Resolución 04349, 2012, arts. 15 y 38)

Estos resultados deben ser entregados en medio de la ejecución del servicio de policía que se traduce en las obligaciones respecto de un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial que respalda su gestión (Resolución 3273, 2012).

Dado que la Policía Nacional de Colombia se encuentra inmersa en un Estado social de derecho, el ejercicio de este servicio debe realizarse dentro de los lineamientos de los mandatos constitucionales, lo que hace más óptimo y efectivo el cumplimiento de la gestión

pública en torno al mantenimiento del orden público. Esto implica que los resultados obtenidos en medio de las distintas jurisdicciones de la Policía Nacional deben ser obtenidos mediante protocolos que cumplan con la exigencia de que el servicio sea "esencialmente público, obligatorio, primario, directo, permanente, inmediato e indeclinable" (Resolución 00912, 2009, parágrafo 2).

Las generalidades del servicio de policía se basan en ser un servicio predominantemente preventivo, interviniendo sobre los factores que favorecen o promueven el delito (Resolución 00912, 2009); sin embargo, al ser el ejercicio preventivo un elemento difícil de cuantificar, los resultados están prácticamente basados en la parte operativa que realiza la Policía Nacional en el ejercicio del deber, esto se traduce en una acción reactiva ante la presencia de hechos delictivos que atentan contra la seguridad y convivencia ciudadana, dejando de lado las acciones que se realizan en medio del cumplimiento de la orientación de su servicio, el cual se lleva a cabo bajo un enfoque de integralidad que le permite la cobertura y el desarrollo de procesos en materia de prevención.

La proyección institucional en apoyo al servicio de policía consiste en la articulación, alineación y cumplimiento de la misión institucional de las diferentes entidades del Estado para el desarrollo de la seguridad y convivencia ciudadana, de la cual el Gobierno ha pretendido "optimizar la respuesta integral frente a los fenómenos, orientada a resultados rápidos, efectivos, irreversibles, medibles y verificables, a través de un ejercicio permanente de rendición de cuentas a la ciudadanía" (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2010, p. 42).

Entre los actores identificados por el Gobierno, se encuentran los comandantes de estación, que se integran al servicio de policía como responsables de la planeación y distribución de los servicios (Resolución 00912, 2009). Al comandante de estación le corresponde, desde las visiones de la política de seguridad y convivencia actual (Ministerio de Defensa Nacional, 2019), el diseño de las zonas de vigilancia y control con una metodología rigurosa, pero adaptable y siempre bajo la supervisión de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional. Con esta resolución se busca "estimular la iniciativa de los comandantes, al igual que se aumenta su responsabilidad. Se incentivará la innovación, la creatividad y los resultados en reducción de delitos y protección de los derechos ciudadanos" (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 63).

Otra perspectiva sobre los resultados, a manera de ejemplo, está inscrita en la responsabilidad que delega el Ministerio de Defensa Nacional a la Policía Nacional de

reportar mensualmente al presidente de la república “los resultados en materia de incautaciones de armas de fuego y armas blancas, señalando las ciudades donde se han presentado” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 76). Por otra parte, se deja por sentado que existirá una evaluación de resultados que también estará a cargo del presidente de la república y el Ministerio de Defensa Nacional, en la que consideran el impacto real y estructural sobre las organizaciones criminales vinculadas a secuestros y extorsiones.

3.2.3. Gestión por resultados en la Policía

Los grados de complejidad de la sociedad hacen inviable un sistema policial alejado de la comunidad (Couselo, 1999). El papel de la Policía se manifiesta al participar tanto en las tareas de prevención general y especial, y cooperar con los demás estamentos para la consecución de este fin esencial, pues a todo Estado se le exige, por encima de cualquier otra consideración, que sea capaz de asegurar la tranquilidad del conjunto de los ciudadanos.

Precisamente esta investigación analiza la interpretación y los efectos de la implementación del modelo de administración de la gestión pública basado en resultados, ya que en torno a este se diseñan los mecanismos de evaluación, medición e indicadores para determinar que se estén materializando las metas planteadas por las instituciones públicas, en este caso, la Policía Nacional de Colombia. Los indicadores cuantitativos que permiten una forma “numérica” de entender la productividad dentro del sector público son determinantes, por ejemplo, en la evaluación del desempeño policial y actividades efectuadas en el cumplimiento del servicio de policía como garante de la seguridad ciudadana.

La Policía Nacional, como institución del Estado colombiano, adopta la Política de Rendición de Cuentas, entendida como “una expresión de control social y comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión” (Policía Nacional, 2018, p. 1). En el documento CONPES 3654 de 2010[24], sobre la rendición de cuentas, las organizaciones estatales y los servidores públicos reciben premios o sanciones por sus actos.

Para Becerra (2011), es posible hacer que los agentes de policía rindan cuentas de muchas maneras diferentes, pueden ser responsables de su desempeño y productividad en términos mensurables con criterio administrativo, comparándolo con metas y objetivos

[24] Política de rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos.

fijados por el Gobierno o la comunidad; pero, lo que es más importante, deben rendir cuentas de la forma en que ejercen los poderes que se les han confiado. Desde esta mirada, se propone una integración de la GpR, con una vigilancia sobre los efectos de estos resultados en la sociedad. En este sentido, se trata del grado en que se supervisa la conducta del policía y los mecanismos usados al efecto, junto con las formas en que pueden detectarse la falta de integridad, la deshonestidad y la corrupción (Portillo y Frühling, 2008).

Una forma de mejorar la gestión de la Policía, según Portillo y Frühling (2008), es el avance hacia el diseño y aplicación de mecanismos y medidas concretas que hagan posible un sistema de responsabilidad social. Pero este objetivo se logra con un sistema de control, en ocasiones visible en *policy accountability*, como la forma en que la Policía debe rendir cuentas a instancias externas como la ciudadanía en general, del cumplimento eficaz de fines específicos.

El mantenimiento de la naturaleza civil, dotada por la Constitución Política, es desde la perspectiva de la misma Institución, un elemento cultural que "va más allá de protocolos, símbolos y de la misma organización, se refleja fundamentalmente en la manera de pensar, en el actuar de cada policía y en la forma de percibir la realidad del entorno y su misión" (Policía Nacional, 2007, p.15). Por tanto, la naturaleza civil de la Policía Nacional deriva del hecho de ser una autoridad administrativa que cumple funciones preventivas, mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales, en ejercicio de la función de policía judicial[25].

Sin embargo, en la Policía Nacional, debido al orden jerárquico interno, los altos mandos son medidos por los resultados de su operatividad ejecutada por medio de sus subalternos y estos últimos se vuelven indirectamente responsables de la consecución de estos resultados "positivos". A la par de lo anterior, la GpR promueve que los directivos de las instituciones asuman responsabilidad por el logro de resultados y no solo por el cumplimiento de funciones (BID, 2012).

Pero ¿qué implicaciones tiene que los directivos de las instituciones sean evaluados según el logro de resultados en la Policía Nacional? Ejemplo de esto son las prácticas de ejecuciones extrajudiciales descritas por Rojas y Benavides (2017) y que son señaladas por la UNODC (2010) como contrarias a la integridad de la Policía, las cuales van desde la obtención y utilización de pruebas sin seguir los procedimientos prescritos hasta la de cometer violaciones directas de los derechos del sospechoso, incluida la obtención de

[25] En cumplimiento de la Ley 906 (2004), la cual resalta esta función como aquella que cumplen las entidades del Estado para apoyar la investigación penal.

confesiones por coacción, a veces mediante la tortura y la de colocar e inventar pruebas o prestar falso testimonio en un juicio, como perjurio. Para la UNODC (2010), se debe de contar con principios de integridad policial, característica "fundamental para la buena gobernanza" (p. 3). De esta forma, puesto que la Policía suele ser la parte más visible del Gobierno y la que tiene mayor contacto con la población, el grado de confianza y fe que tiene una nación en su Policía refleja la confianza y fe que tiene en su Gobierno.

Otra implicación negativa es lo que a la luz del presente documento se denominará "microfalsos resultados", dentro de los cuales se encuentran los falsos positivos judiciales, los procedimientos de captura que no están apegados a la ley e incluso lo que algunos medios de comunicación[26] han denominado "falsos montajes de la Policía". Desde el análisis propio del documento, los microfalsos resultados consisten en datos señalados como producto de operaciones, actividades y campañas llevados a cabo por miembros de la Policía Nacional que no tienen fundamento en hechos ocurridos llevando a cabo procedimientos apegados a la ley o que, a la par de ello, no corresponden a acontecimientos tal y como lo señalan los informes. Esto termina bien sea por tergiversar la realidad de la actualización policial o bien sea por inflar los datos estadísticos en pro de demostrar que se está cumpliendo a cabalidad la función que fue encaminada.

Del término poco o nada se ha relacionado dentro de la comunidad académica, si bien —como se mencionó al inicio de esta investigación— el tema en tendencia son los "falsos positivos" a la luz del Ejército Nacional, pero se deja de lado esta misma problemática en la Policía Nacional. Los microfalsos resultados tienen la característica de que en la mayoría de ocasiones acontecen en pequeñas instancias (hablamos, por ejemplo, de operativos rutinarios de la Policía en las calles) que, a la luz de grandes operativos en los que los medios de comunicación y la ciudadanía centran más su atención, no suelen ser tan visibles, se llenan los sistemas de información con pequeños datos falsos o errores, que sumados uno tras otro pueden significar una desviación de la veracidad de los resultados que se reportan y que en ocasiones terminan siendo imperceptibles a menos que alguien a quien conozcamos termine afectado por ello.

En un estudio publicado por la Policía Nacional de Colombia en el año 2014 frente a la pregunta ¿la Policía Nacional realiza con apego a la ley el procedimiento de captura?, se encontró que el 24 % de los entrevistados indicaron que no, y que las razones por las que esto sucede es que existe una errónea interpretación de las normas constitucionales,

[26] Ver por ejemplo: Falsos positivos (2022), Poli Hollywood (2017) y Estado realiza (2021).

penales y procedimentales; el respeto a los derechos del capturado es inefectivo y se extralimitan en la fuerza abusando de la figura de autoridad; en ocasiones no se informan los motivos de la captura y existe un afán para dar el positivo y no se percatan de la necesidad de rendir un informe claro y congruente. Lo anterior indica que en los procedimientos de captura también existen fallos y existen debilidades en la forma en que se reportan los procedimientos, lo cual implica que no hay una garantía total de la manera en que se registran los operativos y la fiabilidad de la información allí consignada, aparte termina contribuyendo a la afectación de los derechos ciudadanos y aleja a la Policía Nacional de la razón de ser del servicio de policía.

Hechos concretos son citados por Becerra (2011), quien indica que en medio del afán del cumplimiento de resultados, pareciera que estuviéramos regresando a casos como "la masacre de las bananeras"[27], hecho por el cual la labor del Ejército bajo el comando del general Cortés Vargas resultó ser motivo de orgullo, principalmente para el general que lo lideró, cuya labor fue destacada por el presidente de la república y en consecuencia el general Cortés fue nombrado director de la Policía desde el 18 de abril de 1929.

Estos hechos son, según Rojas y Benavides (2017), muestra de la insensibilidad por el dolor y el sufrimiento del otro, el cual se extendió no solamente en el ente castrense, sino por toda la sociedad. Los autores retratan otra muestra de los peligros de la implementación de una gestión basada en resultados en el campo policial e incluso militar, el de los "falsos positivos" o ejecuciones extrajudiciales, en los que jóvenes de procedencia popular en Colombia eran atraídos con lo que aparentemente fueron falsas promesas de mejorar sus condiciones socioeconómicas y las de sus familias, pero terminaban siendo llevados a zonas donde el conflicto armado en el país era característica del lugar y se reconocía la presencia de grupos al margen de la ley como guerrillas, y finalmente, se atentó contra la vida de estos jóvenes[28], para luego ser reportados como guerrilleros muertos en combate. Más tarde, gracias a la identificación de los cuerpos por parte de sus familiares, salió a la luz que los afectados eran inocentes y que se trataba de crímenes perpetrados por agentes del Estado para presentar este tipo de operaciones como resultados positivos, bajo la apariencia de operaciones en contra de grupos al margen de la ley.

[27] Nombre que reciben los hechos que culminaron en la muerte de miles de trabajadores de la compañía United Fruit Company el 6 de diciembre de 1928, quienes habían entrado en huelga buscando garantizar mejores condiciones de trabajo y a quienes el Gobierno de Miguel Abadía Méndez, presionado por Estados Unidos en la defensa de los intereses de la compañía, ordenó a soldados colombianos a que dispararan sobre los huelguistas y provocaran la muerte de muchos de ellos.

[28] Se pueden citar, por ejemplo, los hechos acontecidos con los jóvenes de Soacha, Cundinamarca, y los reportados en Toluviejo, Sucre, y Remedios, Antioquia.

Luego de que se expusieran los hechos descritos, en los que cuatro años después se empezó a hacer más visible la "estrategia de los falsos positivos" (Rojas y Benavides, 2017), organismos como las Naciones Unidas, con su informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012), advertiría que el Ejército había perpetuado esta clase de hechos y los había presentado como bajas en combate[29]. Sin embargo, una vez descubiertos estos hechos, fueron calificados como *errores militares*, por tanto, se tienen sospechas de que este tipo de ejecuciones extrajudiciales continúan siendo una problemática a la que se debe prestar atención porque no han desaparecido o han sido erradicadas.

Para diversos autores, lo anterior se debió a que, dentro de la fuerza pública, los involucrados se dejaron llevar no solamente por las recompensas económicas legalmente aprobadas, sino por promesas de apoyo a estudios, descansos, vacaciones y viajes al exterior. Muestra de estas prácticas se reflejan en el Decreto 1400 del 2006, el cual "promete" hasta un valor equivalente a doce asignaciones básicas mensuales que perciba el miembro de la fuerza pública o el funcionario del antes conocido como Departamento Administrativo de Seguridad[30], existente por aquel entonces (artículo 3).

Sánchez (2003) expone que uno de los elementos más importantes para instaurar esta gestión es la motivación respecto de los beneficios que el funcionario puede obtener para su desarrollo humano, en el entendido de que se trata de la satisfacción por la misión que va a cumplir, del desarrollo de sus capacidades individuales y de que obtenga prestigio social.

En concordancia con el lineamiento del Estado, la Policía Nacional de Colombia diseña cada cuatro años un plan estratégico institucional que tiene como responsabilidad articular objetivos que han sido trazados por el Plan de Desarrollo y las políticas de gobierno, especialmente las del sector de defensa. El plan estratégico institucional es el resultado de la proyección de metas que procuran el bien colectivo, "la garantía de los derechos civiles y el respeto por las libertades humanas, fundadas en la dignidad y pluralidad del conjunto social, con la pretensión de conocimiento y la gestión en dichas políticas públicas" (Policía Nacional, 2007, p. 21).

[29] Coloquio que se asigna a las muertes en medio de operaciones policiales o militares de personas al margen de la ley.

[30] Fue un organismo estatal encargado de realizar la inteligencia y contrainteligencia en Colombia. El 31 de octubre de 2011, el presidente Juan Manuel Santos expidió el Decreto 4057 mediante el cual suprimió esa entidad, debido al escándalo que involucra al anterior presidente Álvaro Uribe Vélez con interceptaciones telefónicas a diversos líderes de oposición, periodistas y funcionarios del Estado.

En los últimos años, la evaluación de la Policía en diferentes países de Latinoamérica se ha inclinado por métodos cada vez más cuantificables, susceptibles de medición, a fin de constatar el impacto de las políticas y programas que son implementados. Al respecto, el Gobierno nacional ha puesto la confianza en la GpR como el modelo que más se acerca a la idoneidad para medir la gestión policial; sin embargo, a los indicadores de gestión se les escapa el análisis del contexto en el que se desenvuelve a diario la gestión de la Policía Nacional. Este tipo de ejemplos son mostrados por O'Neil (2016) como indicadores que terminan por actuar como algoritmos usados para la toma de decisiones, las cuales deberían conducir a una mayor equidad, de forma que quien sea sometido a estos, sea juzgado bajo las mismas reglas. No obstante, para el caso de la Policía, esta termina por ser medida bajo resultados operativos, dejando de lado su principal función preventiva, la cual resulta compleja de medir. Para el autor, estos modelos de calificación basados en matemáticas en ocasiones no describen la realidad como es, limita las oportunidades y toma decisiones de control que resultan en un "bucle perjudicial".

Por su parte, Tudela (2011) resalta que el seguimiento del desempeño por resultados en la Policía es una "actividad compleja y sin precedentes en el sector, de tal forma que se precisa mucha reflexión y respuesta" (p. 2). Por tanto, "medir la actividad policial es valorar lo más objetivamente posible como se lleva cabo el ejercicio de dicho mandato" (p. 3). De esta forma, todo método de seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas basado en resultados en el servicio de policía debería responder al ¿qué? y ¿por qué? medir, en el que, según Tudela, un indicador llega a ser relevante solo cuando está claro "el qué y porqué medir un campo de actividad, una conducta, un producto o cualquier otra dimensión" (p. 3). En consecuencia, identificar y clarificar los indicadores de medida en el servicio policial es uno de los principales y más urgentes desafíos de las políticas de seguridad.

Es desde la óptica de la responsabilidad social que la presente investigación analiza cada uno de los componentes de la GpR, especialmente respecto a la interpretación que se le ha dado a este modelo dentro de la Policía Nacional de Colombia en concordancia con las políticas públicas de gobierno, así como los impactos que pueda estar ejerciendo en la prestación de su servicio de policía, considerando los dos actores principales: Policía y ciudadanía.

Finalmente, es importante destacar que, en las últimas décadas, Colombia ha integrado a su modelo de planeación de desarrollo y de actividad de la administración pública elementos de la estrategia de GpR, lo que ubica al país en el primer lugar de cuatro

países en nivel alto de implementación de este modelo acorde al balance del año 2017 del BID (García y García, 2010)[31], lo que fortalece la rendición de cuentas y la asignación de metas para la gestión y, por tanto, la actuación de las instituciones públicas como la Policía Nacional.

31 Otros países en nivel alto son México, Brasil y Chile.

Capítulo 4
Marco metodológico

La investigación planteó analizar los efectos de la implementación de un modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia. A continuación, se presenta la metodología de trabajo que permitió la consolidación de los objetivos planteados.

4.1. Hipótesis de la investigación

En relación con los objetivos establecidos, se plantea la hipótesis general de la investigación, la cual indica lo que se desea comprobar con el estudio o lo que permitirá dar una posible explicación al tema planteado. La hipótesis principal se denomina $H_{0,}$ que representa la propuesta del investigador y H_1 la hipótesis nula.

$H_{0:}$ La GpR influye significativamente en las dinámicas de la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia, al ser el modelo para hacer seguimiento a la gestión de los miembros de la institución, en el cumplimiento de los objetivos que plantea el modelo GpR para la convivencia y seguridad de la ciudadanía.

$H_{1:}$ La GpR no influye significativamente en las dinámicas de la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia, al ser el modelo para hacer seguimiento a la gestión de los miembros de la institución, en el cumplimiento de los objetivos que plantea el modelo GpR para la convivencia y seguridad de la ciudadanía.

4.2. Variables

Las variables son las características o propiedades de un objeto o fenómeno de investigación que adquieren distintos valores y están relacionadas con la consecución de los objetivos y con la resolución del problema objeto del proyecto (Danel, 2015), y parten de conocer las características de la población objeto de estudio. Para Bernal (2010), se analizan en función del problema, los objetivos y la hipótesis de investigación.

La investigación comprende variables de tipo independiente y dependiente; estas están basadas en una interpretación de causa (supuestas causas antecedentes) y efecto (supuestos efectos consecuentes) (Hernández *et al.*, 2016). La primera es cuando se hace referencia a las variables independientes, y la segunda, a las dependientes; en tanto que "una variable es una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de

medirse u observarse" (Hernández *et al.,* 2016, p. 105), lo que para Rojas Soriano (1981, citado en Bernal, 2010), representa

> una característica, atributo, propiedad o cualidad que puede estar o no presente en los individuos, grupos o sociedades; puede presentarse en matices o modalidades diferentes o en grados, magnitudes o medidas distintas a lo largo de un *continuum.* (p.139)

Las variables descritas son consideradas cuando se pretende establecer relaciones descriptivas entre dos variables, ya que se desea observar el efecto (positivo o negativo) de la variable independiente sobre la dependiente (Arias *et al.*, 2016).

A continuación, en la tabla 14 se relacionan las variables de estudio utilizadas, de acuerdo con el tema y metodología de investigación, teniendo en cuenta los pilares de la GpR.

Tabla 13

Variables de la investigación

Variables Independientes Vi.	**Variables Dependientes Vd.**	**Instrumento de recolección de información**	**Ítem de codificación**
Vi_1 el modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia.	Vd_1: Gestión misional de la Policía Nacional.	Encuesta	P4, P5, P6
	Vd_2: Factores que influyen en la prestación del servicio de la Policía Nacional.		P7, P8
	Vd_3: GpR en la Policía Nacional.		P9, P10
	Vd_4: Resultados operativos en la prestación del servicio de Policía Nacional.		P11, P12, P13
	Vd_5: Modelo del servicio de policía.		P14
	Vd_6: Formación de la Policía Nacional.		P15
Vi_2 Cumplimiento de metas durante el periodo 2010-	Vd_7: Pilar de planeación por resultados.	Entrevista	P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8, P9, P10, P11, P12, P13
	Vd_8: Pilar de presupuesto por resultados.		P14, P15, P16

2018 en la Policía Nacional.	$Vd_{9:}$ Pilar de gestión financiera y auditorías.	P17, P18, P19, P20, P21, P22, P23, P24, P25, P26, P27
	$Vd_{10:}$ Pilar de programas y proyectos.	P28, P29

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Tipo de estudio

El desarrollo metodológico estuvo sustentado en el estudio de tipo descriptivo con enfoque mixto, el cual busca establecer relaciones que conduzcan al esclarecimiento de causas de un problema científico (Jiménez, 1998).

El estudio se determina descriptivo, ya que busca especificar "las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis" (Hernández *et al.*, 2016, p. 92), y con esta información realizar el estudio explicativo sobre la incidencia del actual modelo de GpR en la Policía Nacional. La primera acción del estudio de tipo descriptivo es reseñar las características o rasgos de la situación o fenómenos de estudio, por tanto, va de la mano de las investigaciones de enfoque cualitativo, debido a que ostenta la capacidad de seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes (Bernal, 2010). Como enuncia Bernal (2010), este tipo de investigación permite un desarrollo guiado a partir del planteamiento de objetivos y de una hipótesis formulada a nivel descriptivo, para el objeto de estudio que abarca la implementación de la GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia.

La investigación integró paradigmas que se describen a continuación y con los que se obtuvieron hallazgos descriptivos sobre el modelo de GpR, dado que primero se identifican y exploran relaciones entre los planteamientos sobre la gestión por resultados y luego la comprensión de la labor de la Policía Nacional como parte de la fuerza pública, utilizando herramientas de recolección de información como la entrevista, encuesta y la revisión documental.

4.4. Tipo de enfoque

La investigación se desarrolló de manera mixta, utilizando herramientas de análisis de los paradigmas cualitativo y cuantitativo, lo que permitió establecer una reflexión estratégica de las consecuencias y los efectos que ha tenido la implementación del modelo

de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia, así como la comprensión de la definición adoptada de este modelo dentro de la institución, presentando los resultados en un intercambio mutuo de información y no como dos esferas separadas (Hernández *et al.*, 2016).

Se optó por el desarrollo mixto porque, tal y como lo señalan Monje (2011) y Hernández *et al.* (2016), los métodos cuantitativo y cualitativo pueden ser complementarios y no rivales. Según el Zall y Rist (2003), es una forma para mejorar la calidad de las evaluaciones cuantitativas luego de aplicar técnicas estadísticas, de modo tal que el sustento cualitativo proporciona una valiosa información para comprender los procesos que existen tras los resultados y su razón de ser, así aportan a las conclusiones de la parte cuantitativa proporcionándoles un contexto, en tanto que este sustento cualitativo termina por "ayudar a generar hipótesis de evaluación, refuerza el diseño de cuestionarios para las encuestas y amplían las conclusiones de la evaluación cuantitativa" (Cadena *et al.*, 2017, p. 1606).

La retroalimentación entre ambos enfoques, cualitativo y cuantitativo, es importante en el funcionamiento del desarrollo mixto de investigación, ya que:

> El postulado central de los métodos mixtos radica en la retroalimentación de los métodos cualitativos y cuantitativos dentro de una perspectiva metodológica única y coherente, que permitiría un nivel de comprensión del objeto investigativo (y, por ende, de los resultados) más cercana a la complejidad de fenómeno (Núñez, 2017, p. 634).

Esta perspectiva mixta permitió que la recolección de datos desde el enfoque cuantitativo fuera apoyada desde la indagación cualitativa previamente realizada, aportando mayor objetividad a la investigación al complementarse debido a que se consideró que el objetivo de estudio, el modelo de GpR, fuera abarcado de manera cualitativa, dado que para el seguimiento de su impacto en la gestión de la Policía Nacional era necesario un abordaje cuantitativo de sus resultados durante los años de interés (2002-2018), direccionando de manera holística el análisis y la descripción del fenómeno en cuestión.

4.4.1. Enfoque cuantitativo

El paradigma cuantitativo representa un conjunto de procesos sistemáticos críticos y empíricos derivados del método científico, que terminan por aplicarse al estudio de un fenómeno y que ofrecen como característica ser secuenciales y probatorios (Hernández *et*

al., 2016). Además, como señalan Festinger y Katz (1992), al seguir esta serie secuencial de procesos, los conceptos que tienen como origen el marco conceptual y la definición del problema son traídos a la parte empírica en forma de variables.

Bajo el enfoque cuantitativo, el investigador recolecta datos principalmente numéricos de los objetos fenómenos o participantes que estudia y analiza mediante procedimientos estadísticos (Metodología cualitativa, 2017). La información se utiliza para contestar preguntas de investigación y probar hipótesis establecidas previamente, así como establecer patrones de comportamiento en una población estudiada (Rusu, 2011). Estos patrones consisten en asociaciones o correlación entre variables, aportando una generalización y objetivación de los resultados por medio de una muestra.

Para lograr la consolidación de patrones, la investigación cuantitativa obtiene muestras representativas de la población, mediante fórmulas estadísticas, con las que pretende ser secuencial, deductiva, probatoria y aportar al análisis de la realidad objetiva (Hernández *et al.*, 2016), lo que tiene como objetivo la generalización de resultados, para la réplica e incluso el desarrollo de fenómenos predictivos.

Bernal (2010) sostiene que para “la investigación cuantitativa la cientificidad de las ciencias sociales está dada por la capacidad de estas para acomodarse al paradigma de las ciencias naturales” (p. 37), por tanto, el conocimiento científico es “fáctico”, dado que la ciencia intenta descubrir los hechos como son, independientemente del valor que se les otorgue, y estudia la asociación o relación entre variables cuantificadas (Fernández y Díaz, 2002).

El proceso metodológico en la investigación científica cuantitativa puede describirse basándose en las siguientes etapas (Galicia citado por Bernal, 2010): planteamiento del problema, planeación, recopilación de la información, procesamiento de datos, explicación e interpretación, comunicación de resultados y solución de un problema. Bajo este esquema, el objetivo de la investigación con énfasis cuantitativo es la medición y la generalización de resultados, para lograr una especialización del conocimiento (Bernal, 2010). Para Mousalli-Kayat (2015), este método comprende

> los procedimientos para la formulación y comprobación de hipótesis a partir de la experimentación, lo que constituye el carácter hipotético-deductivo, es decir, de la teoría general (a partir del cual se generan las hipótesis) a la particularidad de los hechos estudiados en la recolección de los datos (experiencia). (p. 8)

A la luz de esta perspectiva metodológica, se definen elementos propios para la puesta en marcha de la investigación científica bajo el enfoque cuantitativo, los cuales serán abordados a partir de los objetivos, la teoría, las variables y las hipótesis como elementos esenciales en la investigación.

Desde el paradigma cuantitativo se abordó la correlación entre la gestión de la Policía Nacional y los resultados reportados con la rendición de cuentas durante el periodo 2002-2018, que son característica clave en la implementación del modelo de GpR, sobre la base de estadísticas anuales generadas por el Observatorio y la Dirección General de la Policía Nacional. Estas estadísticas incluyeron información desagregada por campos de labor, entre los que se destacan la parte administrativa y operativa de la institución.

4.4.2 Enfoque cualitativo

Este enfoque es descrito como aquel que se centra en comprender y analizar los problemas y las situaciones en su contexto natural tal y como suceden, “interpretando los fenómenos de acuerdo con las variables implicadas” (Blasco y Pérez, 2005, p.17), lo que permitió comprender la metodología de la GpR desde sus bases teóricas, pero al mismo tiempo desde su aplicabilidad dentro del marco institucional de la Policía Nacional.

Bernal (2010) considera que la investigación cualitativa parte del supuesto de que el mundo social está constituido de significados y símbolos compartidos de manera intersubjetiva, razón por la cual

> Su objetivo es la comprensión de esos significados y símbolos intersubjetivos tal como son expresados por las personas. Es decir, que busca comprender la naturaleza de las diferentes realidades sociales y su estructura dinámica con fundamento de su comportamiento. (p. 73)

Por tanto, según Bernal (2010), la investigación cualitativa complementa a la cuantitativa y la integra cuando sea necesario.

El paradigma cualitativo recibe como característica principal el ser un análisis inductivo, lo que implica, en términos de Pérez (1994), un escenario de características holísticas en el que las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos solo a variables, sino son considerados un todo dentro del análisis. En complemento, existe un continuo proceso de toma de decisiones al que se ve sometido el investigador (Rodríguez *et al.*, 1996) y todas las perspectivas son igualmente valiosas (Pérez, 1994).

La característica del análisis de manera holística proporciona al enfoque cualitativo una serie de pasos que le permiten al investigador acercarse a la comprensión del objeto

de estudio, sin que exista un proceso estricto y como tal sin que se siga un orden establecido. Lo anterior significa que la secuencia emerge de la reflexión del investigador tras sus primeras aproximaciones a la realidad estudiada (Rodríguez *et al.*, 1996) y asume una realidad dinámica, que puede ser cambiante (Pérez, 1994).

Para el desarrollo del enfoque cualitativo, se utilizó información de tipo bibliográfico de fuentes primarias y secundarias. Respecto de las fuentes primarias, se utilizó información documental abierta de la Policía Nacional y la normatividad relacionada a la GpR en Colombia. Respecto a las fuentes secundarias, se procesó información con fichas de análisis bibliográfico de documentos de investigación científica sobre el modelo de GpR aplicado a la Policía Nacional. Secuencialmente, se establecieron diálogos a través de encuestas y entrevistas, e información previamente recolectada de documentos oficiales, a fin de examinar la aplicación de la GpR en la Policía Nacional, desde el 2002 hasta el 2018 y la percepción desde la ciudadanía, miembros en uso de buen retiro[32] y miembros activos, acerca de los efectos de la implementación de este modelo.

El aporte del enfoque cualitativo acercó la investigación a la comprensión de la temática que enmarca al campo de la fuerza pública, desde la Policía Nacional, para identificar su papel actual e histórico desde la perspectiva de la prestación del servicio de policía, y a continuación establecer el impacto de la GpR en la crisis de la gestión en el campo de la seguridad y convivencia en Colombia a partir de las dos estrategias de políticas públicas[33] presentes en el periodo objeto de interés.

4.5. Población

De acuerdo con Hernández *et al.* (2016), la población es aquel conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones, en tanto que representa la totalidad de elementos o individuos con características similares y "sobre las cuales se desea hacer inferencia" (Jany, 2005, p. 48). Esta población se encuentra definida, limitada y accesible, y servirá de referente para la elección de la muestra (Arias *et al.*, 2016).

Naranjo (1998), a manera de generalización, caracteriza a la población como "el conjunto de todos los elementos a los cuales se refiere la investigación y puede ser definida como el conjunto de todas las unidades de muestreo" (p. 36), por tanto, estos elementos

[32] Se emplea el concepto "uso de buen retiro" cuando, tras veinte años de vinculación con la institución policial, un miembro se retira de su labor activa.

33 Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2010) y la Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011-2018).

tienen características similares y vinculadas de manera estrecha con las variables de la investigación.

La población de la presente investigación estuvo demarcada por miembros de la Policía Nacional en Colombia, oficiales superiores y subalternos, así como suboficiales y miembros del nivel ejecutivo, activos en la institución durante la temporalidad establecida, los cuales ascienden en cifras de personal de la Dirección Nacional de Talento Humano de la Policía Nacional de Colombia (2018) a 40.468. Se tomaron en cuenta los miembros de la Policía Nacional como población, debido a que representan el principal sujeto de interés de investigación y, por tanto, fuente directa de información para el instrumento principal cuantitativo seleccionado: la encuesta, con la cual se podrá obtener información basada en su experiencia vinculado a la institución y a su acercamiento con la GpR, con la aplicación operativa y administrativa de las funciones relacionados a su cargo.

Debido a la trayectoria y experiencia en la institución, se tomaron niveles jerárquicos con injerencia en la toma de decisiones sobre resultados, teniendo en cuenta también que han tenido que transitar de manera obligatoria en niveles jerárquicos inferiores y pueden dar cuenta de amplia experiencia (Decreto 318 de 2020).

Para determinar los miembros activos de la institución, se utilizaron como referencia las cifras proporcionadas por la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional (Observatorio del Direccionamiento del Talento humano, 2018), sustraídos para el año 2018, y presentados en la tabla 14:

Tabla 14

Cifras miembros Policía Nacional activos 2018

Niveles jerárquicos	Categorías	Total
Oficiales		
Oficiales generales*	General	2
	Mayor general	12
	Brigadier general	21
Oficiales superiores**	Coronel	225
	Teniente coronel	426
	Mayor	1.373
Oficiales subalternos***	Capitán	1.800
	Teniente	1.978
	Subteniente	1.378
Subtotales oficiales		**7.215**
Suboficiales y nivel ejecutivo		

Nivel ejecutivo	Comisario	138
	Subcomisario	746
	Intendente jefe	2.845
	Intendente	19.431
	Subintendente	11.348
	Patrullero	97.588
Suboficiales	Sargento mayor	120
	Sargento primero	3
	Sargento viceprimero	0
No aplica	Agentes	401
	Alumnos	7119
Subtotal suboficiales y nivel ejecutivo		**139.739**
Total		**146.954**

* Representan los cargos que se encuentran en posición de autoridad y mando institucional, que han trascendido por antigüedad y mérito.
** Representan los cargos que se encuentran en el mando directivo superior, lo que equivale a la línea de mando directiva, debajo del mando institucional que corresponde a los oficiales generales.
*** Representan el mando directivo subalterno, en el que se encuentran los cargos directivos de apoyo directo a los oficiales superiores.
Fuente: Elaboración con base en el (Observatorio del Direccionamiento del Talento humano, 2018)

La población total de la investigación es de 146.954, de la cual se determinará una muestra haciendo uso de la estadística descriptiva con base en un muestreo aleatorio.

4.6. Muestra

Para Hernández *et al.* (2016), la muestra es un subgrupo de la población de interés sobre el cual se recolectarán datos, debe "definirse y delimitarse de antemano con precisión, además de que debe ser representativo de la población" (p. 173), y reflejar o replicar las características de la población (Jiménez, 1998). Por tanto, el interés es que la muestra sea estadísticamente representativa, debido a que al concluir la investigación será posible generalizar los resultados obtenidos del estudio hacia el resto de la población o universo (Arias *et al.*, 2016).

4.6.1 Muestra para instrumentos cuantitativos

Aunque inicialmente se consideró utilizar un enfoque probabilístico para el diseño de la muestra en el que todos los miembros de la población universo tuviesen la misma probabilidad de ser seleccionados para participar en el estudio, se tuvo en cuenta que, debido a la confidencialidad, la reserva de la información y la asequibilidad de la población,

no es posible acceder al marco muestral completo y detallado para tal fin, se optó finalmente por utilizar un tipo de muestreo no probabilístico por conveniencia.

El método de muestreo por conveniencia "implica seleccionar a los individuos en función de su accesibilidad o por la voluntad de participar en el estudio" (Johnson y Christensen, 2020, p. 214). Esta opción puede tener limitaciones con respecto a la generalización de los resultados, pero puede proporcionar una visión valiosa dependiendo del objetivo del estudio (Bryman, 2016, p. 184).

Para definir el tamaño de la muestra, se tomó como población universo el número total de policías en estado activo con corte de 2022. Se estableció un margen de error, que es la diferencia porcentual entre las respuestas de la muestra y las respuestas de la población, del 5 %. Además, se fijó un nivel de confianza del 95 % para garantizar la precisión de los resultados. De acuerdo con estos criterios, se determinó que el número de participantes requeridos era 422 policías hombres y mujeres en estado activo de la Institución.

Figura 7

Ecuación para el cálculo del tamaño de la muestra

$$n = \frac{S^2}{\left(\frac{E^2}{Z^2}\right) + \left(\frac{S^2}{N}\right)}$$

$$n = \frac{13.83^2}{\left(\frac{0{,}05^2}{0{,}95^2}\right) + \left(\frac{1{,}35^2}{146{,}954}\right)} \quad n = \frac{13.83^2}{\left(\frac{0{,}0025}{0{,}9025}\right) + \left(\frac{191{,}2689}{146{,}954}\right)}$$

$$n = \frac{191{,}2689}{0{,}0028 \ + \ 0{,}0013} \quad n = \frac{1{,}8225}{0{,}004102} \quad n = 444{,}29 \ \boldsymbol{n} \ \simeq \mathbf{444}$$

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15

Definiciones de los parámetros asociados a la ecuación de tamaño de la muestra

Símbolo	Significado
N	Número total o población
n	Tamaño de la muestra
Z	Nivel de confianza o margen de confiabilidad

S	Desviación estándar de la población
E	Error de estimación
Análisis	Para la presente investigación y el objeto de análisis de la población 1, en un nivel de confianza del 95 % y un error de estimación 5 %, se requirió una muestra de por lo menos 444 personas entre 146.954 de población.

Fuente: Elaboración propia.

Dado que, durante el proceso de recolección de información, se presentaron dificultades para encontrar voluntarios en todos los grados jerárquicos de la Institución, y teniendo en cuenta que esto podría generar sesgos de selección y de representatividad, además con el objetivo de controlar posibles sesgos resultantes de la selección de participantes y mejorar la representatividad de los resultados por niveles de jerarquía, se decidió utilizar los factores de ponderación o de ajuste de la muestra. Estos factores buscan ajustar la muestra a la distribución de la población universo en características clave, como los niveles de jerarquía (Kalton y Flores-Cervantes, 2003). La siguiente tabla resume el diseño cuantitativo del estudio y la respectiva muestra:

Tabla 16

Ficha técnica de la encuesta

Objetivo	Determinar la incidencia de modelo de gestión por resultados en el servicio de policía.
Periodo de recolección	Junio a octubre del 2021
Diseño muestral	
Universo	El universo de estudio está constituido por las mujeres y hombres miembros de la Policía Nacional de Colombia de los niveles suboficial, ejecutivo, y oficial que se encuentran en estado activo dentro de la fuerza.
Tipo de muestra	El diseño muestral es de tipo no probabilístico, bajo la modalidad de muestreo por conveniencia.
Unidad de muestreo	Mujeres y hombres en estado activo de la Policía Nacional
Tamaño de la muestra	422 personas de los niveles suboficial, ejecutivo y oficial.
Nivel de inferencia	La muestra es representativa para para los niveles suboficial/ejecutivo y oficial mediante el uso de factor de ajuste para la muestra, pero no para el universo.
Instrumento de recolección de información	Instrumento cuantitativo de 15 preguntas cerradas, 14 de única selección y 1 de selección múltiple.

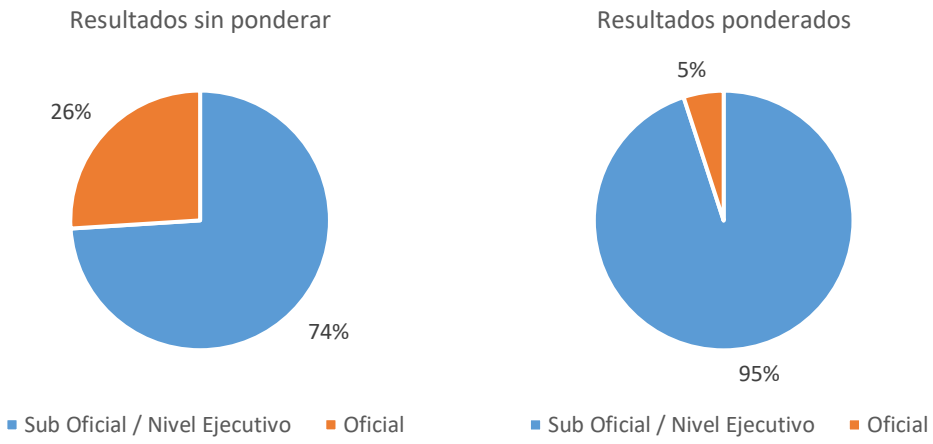
Fuente: Elaboración propia.

Una vez aplicada la encuesta, se obtuvo información sobre características de la población en términos del grado jerárquico que ocupaban en la institución policial y de su tiempo de servicio.

El instrumento aplicado incluyó una pregunta sobre el grado de jerarquía ocupado en la institución. Sin embargo, los resultados no son representativos para todos los grados de los distintos niveles jerárquicos. Por esta razón, se agruparon los grados en su correspondiente nivel de jerarquía con el fin de facilitar la lectura e interpretación de los datos y de replicar las características de la población.

Figura 8

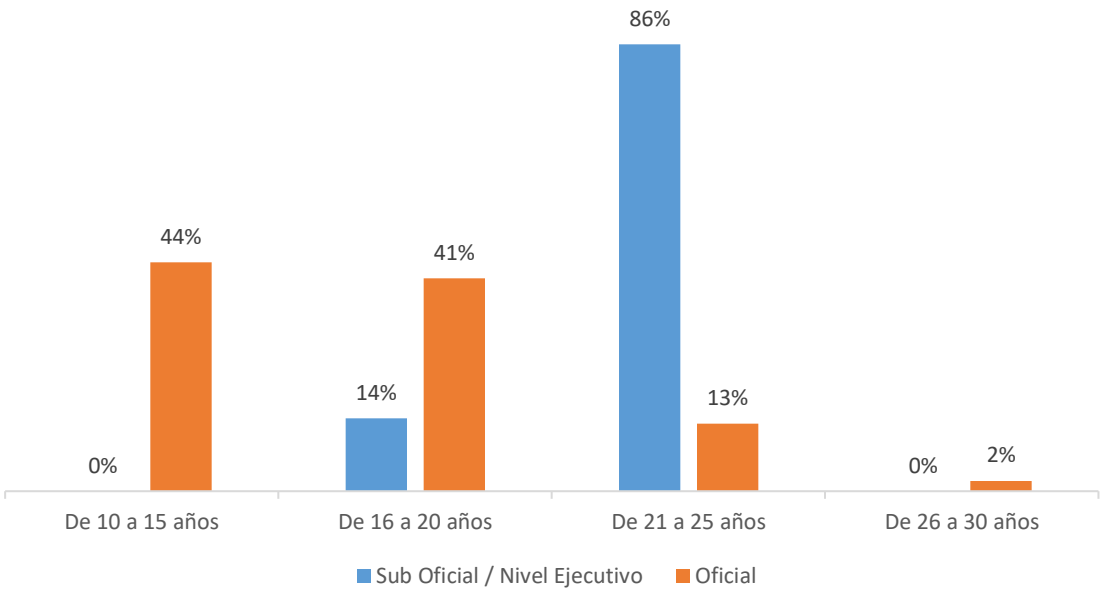
Comparativo resultados ponderados y sin ponderar por nivel de jerarquía



Fuente: Elaboración propia.

Figura 9

P3: Tiempo de vinculación en la institución y nivel de jerarquía



Fuente: Cálculos propios, resultados ponderados.

La figura 9 muestra la relación entre el tiempo de vinculación en la institución y el nivel de jerarquía del grupo encuestado. Para los suboficiales/nivel ejecutivo, la mayor parte del grupo de la muestra ha estado vinculada entre 10 a 15 años y 16 a 20 años, con un 44 % y 41 %, respectivamente, lo que indica una concentración de su experiencia en este rango dentro de la muestra recolectada. En contraste, los oficiales presentan una distribución muy diferente, con una mayoría del 86 % con un tiempo de vinculación de 21 a 25 años. Solo un 14 % se encuentra en el rango de 16 a 20 años, y no hay ningún oficial vinculado entre 10 y 15 años, así como 26 a 30 años.

4.6.2 Muestra para instrumentos cualitativos

Se seleccionaron 20 miembros que estuvieron vinculados a la Policía Nacional de Colombia durante el periodo 2002 al 2018, a fin de conocer, por medio de una entrevista semiestructurada, una percepción más cercana respecto de la influencia del modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia.

La selección se realizó mediante la técnica de muestreo no probabilístico, que consiste en una elección de elementos que no depende de la probabilidad, sino de las causas relacionadas con las características de la investigación o de quien establece la muestra (Cantoni, 2009). Para Tamayo (2001), “cuando las muestras se seleccionen de

manera no probabilística, solo es posible hacer afirmaciones de tipo descriptivo sobre la muestra" (p. 4) y nunca deben usarse cuando el objetivo del muestreo es hacer inferencias.

Las técnicas de muestreo no probabilístico son "informales o arbitrarias" (Pimienta, 2000, p. 265) y se basan en supuestos generales sobre la distribución de las variables en la población, en la que la utilidad de una muestra no probabilística reside no tanto en una "representatividad" de elementos, sino en una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características definidas previamente en el planteamiento del problema (Cantoni, 2009).

El interés fundamental del muestreo no probabilístico no es la medición, sino "la comprensión de los fenómenos y los procesos sociales en toda su complejidad" (Martínez-Salgado, 2012, p. 615). Se optó por esta técnica debido a que sirvió para que las preguntas planteadas en la entrevista concuerden en torno al significado que estas tienen para los sujetos objetivo de la muestra, en este caso, los miembros activos y policías en uso de buen retiro de la Policía Nacional.

La muestra fue obtenida para un muestreo no probabilístico intencional y por conveniencia, el cual permite seleccionar casos característicos de una población limitando la muestra solo a estos casos (Otzen y Manterola, 2017), y permitiendo seleccionar aquellos casos accesibles que acepten ser incluidos. Lo anterior resultó conveniente dentro de la investigación porque permitió conocer relatos más detallados y aproximados al objeto de interés de la GpR, apoyados en la idea de que, para el soporte cualitativo, la indagación por medios no probabilísticos e intencionales "son una vía para garantizar el rigor de la aproximación a las variables de interés" (Martínez-Salgado, 2012, p. 612). Por tanto, cada persona fue cuidadosa e intencionalmente seleccionada por sus posibilidades de ofrecer información profunda y detallada sobre el asunto de interés para la investigación.

4.7. Técnicas y procedimientos de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos representan para Arias *et al.* (2016) "las distintas formas o maneras de obtener la información" (p. 53), en tanto que permiten la recopilación de todos los datos que los objetos muestrales emiten o producen, también conocida como un "mecanismo" utilizado para tal fin. A continuación, se desagregan las técnicas utilizadas desde el enfoque mixto.

4.7.1. Técnicas y procedimientos del enfoque cuantitativo

El enfoque cuantitativo emplea técnicas que tienen como finalidad obtener datos más representativos, en tanto los datos conseguidos bajo procedimientos de tipo cuantitativo sirvan para interpretar una población aún mayor de la que se pudo estudiar (Domínguez *et al.*, 2013). Para la presente investigación, se usó la encuesta.

La encuesta representa un cuestionario diseñado con base en preguntas diseñadas para generar los datos necesarios, "con el propósito de alcanzar los objetivos de un proyecto de investigación" (Bernal, 2010). Es una forma de estandarizar y uniformar el proceso de recopilación de datos. Para Domínguez *et al.* (2013), es "la herramienta típica de los métodos cuantitativos en la medida en que permite generar apoyo empírico para la inferencia de estadística y estimar predicciones" (p. 96), permitiendo que con la recolección de datos individuales se puedan estudiar datos generales. Este estudio de datos generales le aporta a la investigación social la posibilidad de observar comportamientos y situaciones que se repiten en varios de los sujetos que componen al objeto de estudio y a la muestra poblacional.

La encuesta tiene un componente social, debido a que pretende explorar, describir, predecir o explicar una serie de características (García *et al.*, 2016). Este ejercicio es igualmente equiparable con la intención de datos de interés sociológico mediante la interrogación a miembros de la sociedad, pero de una forma más estándar (Sierra, 1998). Sierra (1998) considera que la encuesta presenta tres elementos o características dentro de la investigación:

1) No observa directamente los hechos, sino a la manifestación realizada por los propios interesados.
2) Es un método que se obtiene de la investigación sociológica muy diferente a la observación documental que se realiza con datos y hechos recogidos de antemano.
3) Hace posible que la investigación se extienda a los aspectos subjetivos y por lo tanto como hechos y fenómenos sociales. (Sierra, 1998, p. 17)

Casas *et al.* (2003) agregan una nueva característica e indican que "este procedimiento de investigación posee, entre otras ventajas, la posibilidad de aplicaciones masivas y la obtención de información sobre un amplio abanico de cuestiones a la vez" (p. 527). Por tanto, la encuesta permite aplicaciones masivas que, mediante técnicas de muestreo adecuadas, pueden hacer extensivos los resultados a grupos enteros.

La encuesta presentada en el anexo A es integrada por preguntas abiertas y cerradas de opción múltiple y de valoración a escala, de modo que se pueda obtener información principalmente cuantitativa, pero también cualitativa. Basados en esta finalidad, es decir, que permita obtener un conocimiento sobre la influencia del modelo de GpR en el actuar de los miembros de la Policía y los efectos de este sobre su rol institucional.

Para la recolección de los datos cuantitativos, se usó el instrumento diseñado en el proceso de investigación tipo encuesta, conformado por un cuestionario dividido en tres secciones: en la primera se obtuvo información general de las personas que participaron en el estudio, con la segunda se indagó sobre la percepción de la población muestra en la prestación del servicio en la Policía Nacional y la tercera abordó el impacto del modelo de GpR en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia.

4.7.2. Consistencia interna del cuestionario

Inicialmente se realizó una prueba piloto tomando un grupo muestra de 359 patrulleros actualmente activos en la Policía Nacional, con el objetivo de identificar la consistencia interna del cuestionario, definida como el grado en que los ítems de la escala establecida se relacionan entre ellos, lo que permite determinar la validez y confiabilidad del instrumento.

La validez hace referencia a la capacidad del cuestionario para medir el constructo que se va a cuantificar y la confiabilidad es “la propiedad de mostrar resultados similares, libre de error, en repetidas mediciones” (Campo-Arias y Oviedo, 2008, p. 832), es decir, el grado en que los ítems se correlacionan entre ellos, teniendo en cuenta la magnitud en que se mide cada uno de los constructos. Para determinar la consistencia interna del instrumento, se utilizó la prueba diseñada para cuestionarios de respuestas politómicas conocida como alfa de Cronbach, tomando la escala de medición de 0 a 1 propuesta por George y Mallery (2003) (ver tabla 17).

Tabla 17

Índices de consistencia interna prueba alpha de Cronbach

>0,90	**Excelente**
Entre 0,80 y 0,90	Bueno
Entre 0,70 y 0,79	Aceptable
Entre 0,60 y 0,69	Cuestionable

Entre 0,59 y 0,50	Pobre
< 0,50	Inaceptable

Fuente: Elaboración propia.

Para procesar los datos y determinar el alfa de Cronbach, se utilizó la librería Psych del programa R. Los valores de consistencia interna inferiores a 0,70 indican una pobre correlación entre los ítems y aquellos por encima de 0,90 señalan redundancia o duplicación, es decir, que por los menos un par de las preguntas establecidas miden exactamente el mismo aspecto de un constructo y uno de ellos debe eliminarse.

Tabla 18

Resumen del análisis del alfa de Cronbach

Conjunto	Preguntas	RAW_ALPHA
Vd1	P4, P5, P6	0.4
Vd2	P7, P8	0.79
Vd3	P9_MULT, P10	Null
Vd4	P11, P12, P13	0.81
Vd5y6	P14, P15	0.72

Fuente: Elaboración propia.

La información utilizada para la prueba refiere a la agrupación de los datos (Vd1 a Vd6) correspondientes a diferentes preguntas (P4 a P15) del instrumento de medición utilizado en la encuesta. La función alpha() de la librería Psych del lenguaje de programación R proporciona un análisis de la consistencia interna de estos conjuntos de datos, es decir, mide la coherencia de las respuestas de los participantes a los diferentes ítems que componen cada conjunto. Esta consistencia se mide a través del coeficiente alfa de Cronbach.

Comenzando con el conjunto de datos Vd1 (P4, P5, P6), el alfa de Cronbach bruto es 0,4. Esta es una medida baja de consistencia interna, lo que indica que estos tres ítems pueden no estar midiendo el mismo constructo o característica de los encuestados de manera efectiva. Al analizar la confiabilidad si se elimina un ítem, se observa que la

eliminación de P5 incrementaría el alfa a 0,557, lo cual sugiere que este ítem puede no estar alineado con los otros dos.

En el caso del conjunto Vd2 (P7 a P8H), el alfa de Cronbach es 0,79, lo que indica una buena consistencia interna. Esto sugiere que estos ítems están midiendo efectivamente el mismo constructo o característica. Sin embargo, la confiabilidad, si se elimina un ítem, muestra que la eliminación de P7 incrementaría el alfa a 0,84, lo que podría indicar que este ítem puede estar ligeramente desalineado con los demás.

En cuanto al conjunto Vd3 (P9_MULT, P10), los ítems seleccionados no existen en el conjunto de datos original, por lo que no se pudo realizar un análisis de consistencia interna. Mientras que el conjunto Vd4 (P11, P12, P13) tiene un alfa de Cronbach de 0,81, lo que indica una buena consistencia interna. Esto sugiere que estos tres ítems están midiendo efectivamente el mismo constructo o característica.

En cuanto a los conjuntos Vd5 (P14) y Vd6 (P15), al ser conjuntos de un solo ítem, es imposible calcular el alfa de Cronbach, ya que se necesitan al menos dos ítems para calcular esta medida de consistencia interna.

Finalmente, las preguntas P14 y P15 se agruparon en un solo conjunto con el ánimo de validar la consistencia de Vd5 y Vd6 (P14 y P15), que tiene un alfa de Cronbach de 0,72, lo que indica una consistencia interna aceptable. Esto sugiere que estos dos ítems están midiendo efectivamente el mismo constructo o característica.

4.7.3. Técnicas y procedimientos del enfoque cualitativo

El enfoque cualitativo utiliza variedad de instrumentos para recoger información como “entrevistas, imágenes, observaciones e historias de vida” (Blasco & Pérez, 2005, p.17). Para efectos de la presente investigación, se usaron los elementos de entrevista en profundidad y análisis de documentos.

Buendía *et al.* (2005) consideran que la entrevista representa una técnica que se basa en recopilar información por medio de un proceso de comunicación que se genera de manera directa. Los participantes están identificados como entrevistadores y entrevistados, y en esta relación, el entrevistado responde a cuestiones que han sido planteadas previamente y diseñadas en función de las dimensiones que son objeto de estudio (Bernal, 2010).

Para este estudio, se diseñó un esquema de entrevista (anexo B) basada en preguntas abiertas que guiaron la conversación y buscaron ahondar en la opinión de los entrevistados caracterizados por ser expertos sobre los efectos de la GpR en la prestación

del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia como miembros retirados de la institución. Basados en una entrevista semiestructurada en la que existió una planificación previa de las preguntas, como guía temática que permitió la adaptación de las preguntas al diálogo con el entrevistado (Bernal, 2010), por tanto, esta herramienta permitió un diálogo más objetivo entre las partes, lo que llevó conocer de manera más pragmática la interpretación que los sujetos entrevistados (en adelante expertos) dan sobre la problemática objeto de estudio, adaptándose a la percepción de cada sujeto y aprovechando el contexto de las respuestas que cada uno puede aportar.

La población entrevistada estuvo definida por miembros y policías en uso de buen retiro de la Policía Nacional, de los que se seleccionaron 20 personas de manera directa e intencional, caracterizadas por haber estado vinculados durante el periodo 2010-2018 y por nivel de mando dentro de la Policía bajo la premisa de que tienen la capacidad de aportar desde su experiencia administrativa y operativa en la práctica de la GpR como base de evaluación de su desempeño dentro de la Policía Nacional, lo que constituye una concepción más cercana a los efectos de este modelo en la práctica y la cotidianidad de la operatividad de la Institución.

Por otra parte, el análisis documental se establece como el proceso de indagación mediante la revisión de diversos documentos de fuentes de información de un determinado objeto de investigación. Para Bernal (2010), este análisis se realiza comenzando por identificar e inventariar los diferentes documentos existentes que contienen información relevante sobre el sujeto de la investigación en función del objetivo del estudio. A continuación, se procede a clasificar y seleccionar esos documentos de acuerdo con la relevancia de la información contenida en ellos y pertinente para la investigación.

Como forma de investigación, su objetivo es la captación, evaluación, selección y síntesis de los mensajes subyacentes en el contenido de los documentos, y de allí partir al análisis de sus significados, a la luz de un problema determinado (Dulzaides y Molina, 2004). Castillo (2005) destaca que en esta técnica se produce un triple proceso simultáneo:

1) Un proceso de comunicación, ya que posibilita y permite la recuperación de información para transmitirla.
2) Un proceso de transformación, en el que un documento primario sometido a las operaciones de análisis se convierte en otro documento secundario de más fácil acceso y difusión.
3) Un proceso analítico-sintético, porque la información es estudiada, interpretada y sintetizada minuciosamente para dar lugar a un nuevo documento que lo representa de modo abreviado pero preciso.(p.1)

Siguiendo la misma línea, el análisis documental es un trabajo mediante el cual, apoyado en un proceso intelectual, se extraen nociones del documento para representarlo y facilitar el acceso a los originales. Analizar, por tanto, es derivar de un documento el conjunto de palabras y símbolos que le sirvan de representación. Para Cruz (2004), el análisis cubre desde la identificación externa o descripción física del documento por medio de sus elementos formales como autor, título, editorial, entre otros, hasta la descripción conceptual de su contenido o temática, realizada a través de los lenguajes de interpretación centrada en conceptos clave o descripciones.

Es importante que el investigador, durante el análisis documental en un contexto específico, se remita siempre directamente al autor. En tanto que, para Dulzaides y Molina (2004), esta actividad está condicionada "por la calificación, inteligencia y creatividad del analista y es capaz de ofrecer, más que referencias, datos derivados del análisis y la síntesis de la información evaluada" (p. 3).

Los documentos seleccionados en la presente investigación se pueden clasificar en cuatro aspectos como tópicos principales:

1. Documentos institucionales: Remiten a documentos de entidades oficiales del Estado colombiano que hagan referencia a los dos tópicos investigativos, que daban cuenta de los avances normativos e institucionales en la aplicación de la GpR en el país y específicamente en la Policía Nacional.
2. Documentos normativos: Estuvieron caracterizados por la normatividad respecto de leyes, decretos, resoluciones que permitieron indagar desde un punto de vista más cercano a la ley, la interpretación del Estado colombiano sobre el modelo de GpR en cada uno de los aspectos de planificación por resultados, programas y proyectos por resultados; y monitoreo y evaluación.
3. Documentos de política: Consistieron principalmente en la descripción de las políticas públicas de seguridad que comprendieron el periodo de análisis (2002-2018) y que sirvieron para realizar un contexto apropiado en el que se envolvieron las nociones presentadas a lo largo de la investigación.
4. Documentos científicos o académicos: Representaron la cuota teórica necesaria para el análisis cualitativo y el acercamiento cuantitativo característico del enfoque mixto utilizado, lo que permitió conocer diversas perspectivas, teorías y visiones sobre el problema y objeto de análisis documental e investigativo a la luz de la GpR. En el anexo C se relaciona la ficha de análisis de documentos utilizada durante la recolección bibliográfica.

4.8. Interpretación y análisis de los resultados

Una vez aplicados los instrumentos de recolección de la información, se procedió a realizar el tratamiento correspondiente para su análisis, por cuanto este permitió recopilar resultados basados en los objetivos planteados por la investigación.

4.8.1 Interpretación de resultados cualitativos

La investigación concentró un alto componente cualitativo, debido a que incorporó elementos de análisis e interpretación de la GpR como un fenómeno implementado dentro de la Policía Nacional y los hechos que han ocurrido en su entorno. Se realizaron transcripciones completas de la entrevista, considerada la fuente principal de obtención de datos (Balcázar *et al.*, 2013), captando siempre íntegramente el significado de las palabras de cada entrevistado. Este procedimiento requirió de escuchar la grabación de las entrevistas en varias oportunidades y tener presentes las notas de observación.

Los datos cualitativos se recopilaron mediante los diálogos y datos tomados a través de las entrevistas (ver anexo B), se examinó la aplicación de la GpR en la Policía Nacional, desde el 2002 a 2018, observando la percepción de los miembros en uso de buen retiro y miembros activos, acerca de los efectos de la implementación de este modelo.

Estos fueron clasificados inicialmente en una matriz de Word, la cual se incluyó en el *software* estadístico para análisis cualitativo Atlas Ti[34], y se obtuvieron los textos con la frecuencia de palabras, los códigos y categorías de análisis según las respuestas de los entrevistados, lo que permitió agrupar y jerarquizar los datos y, a partir de este ejercicio, elaborar una red semántica para su respectiva interpretación. Balcázar *et al.* (2013) señalan que en ocasiones no es necesario recordar a detalle cada una de las palabras que se pronuncian, pero sí aquellas frases o palabras clave que permitirán recordar el significado de las observaciones.

Estas palabras y frases clave fueron establecidas como categorías de análisis de dependencia e influencia, que después fueron mapeadas a través del programa Atlas Ti, que permitió la organización de las variables descriptivas —la cual comprendió el objeto de estudio— y categorizar su relevancia para establecer una ruta de análisis, teniendo en cuenta matrices de multiplicación y fueron representadas en un plano (el eje de abscisas

34 Método de análisis compilado en un programa de descripción y que tiene por objetivo hacer aparecer las principales variables influyente y dependientes y por ello las variables esenciales a la evolución del sistema (Atlas Ti, s. f.).

corresponde a la dependencia, y el eje de ordenadas, a la influencia), herramienta que permitió una reflexión y conciliación entre la información de las variables.

Luego del mapeo de las variables obtenidas, se agregaron comentarios que incluían interpretaciones propias a la luz de la teoría de la GpR. Las preguntas buscaron indagar sobre el conocimiento y actividades que no son observables directamente, sino que están basadas en el aprendizaje del entrevistado en sus actividades en función de la Policía Nacional, esto significa que la interpretación se realizó bajo la influencia de que los entrevistados actúan como observadores y son informantes que describieron lo que sucede y perciben respecto de los efectos de la GpR en la Policía Nacional.

Se tomó la hipótesis y se contrastó con las conclusiones de las entrevistas, a fin de poner a prueba si existe alguna relación causal entre las variables de la hipótesis y los elementos emergentes luego de indagar con los entrevistados, lo que permitió darles sentido a los datos. Lo anterior fue la fuente de interpretación y elaboración de proposiciones que permitieron ofrecer una comprensión del tema de estudio y la comprensión del contexto.

La información de la bibliografía utilizada para la obtención de información cualitativa se sistematizó mediante fichas de análisis documental que permitieron interpretar y diseñar escenarios clave del problema investigado para conocer y comprender el objeto de estudio.

4.8.2 Interpretación de resultados cuantitativos

En las encuestas se implementó un cuestionario autoaplicado con preguntas cerradas, en el que se procuró una supervisión alejada del investigador, atendiendo a la lógica de intermedio escrito y codificado. Las encuestas fueron procesadas a través del *software* de análisis y procesamiento de información estadística como SPSS y R. La finalidad fue obtener resultados de una muestra representativa que permitiera conocer a rasgos generales la experiencia de miembros de la Policía durante el periodo de interés, sobre la implementación de la GpR y sus efectos en la práctica del rol de la Policía Nacional. Sin embargo, dadas las dificultades para acceder a los grupos de la población objeto de estudio, se sacrificó la representatividad de la muestra a toda la población y, por ende, solo se podrá hacer inferencia sobre la misma muestra.

Después se evaluó si, a la luz del objetivo central de la investigación, la encuesta y sus resultados resultaron ser estadísticamente significativos para validar las hipótesis del investigador. Los datos inicialmente fueron revisados para identificar y corregir posibles errores o inconsistencias en las respuestas entregadas por los encuestados para luego

realizar la codificación de aquellas preguntas que por su naturaleza requirieron de la agrupación por categorías o por conjuntos de respuesta múltiple. Con el tratamiento dado a los datos, se procedió a realizar el correspondiente análisis descriptivo por medio de tablas cruzadas con resultados ponderados y sin ponderar a fin de analizar frecuencias, medias y varianzas de los conjuntos de respuesta. Estos resultados cuantitativos fueron interpretados a la luz de las variables expuestas, en relación con la información cualitativa como soporte del análisis cuantitativo.

Las respuestas de las preguntas tipo Likert o de escala fueron agrupadas en el proceso de codificación siguiendo el método de análisis utilizado en la investigación de mercados conocido como *top two box* (T2B) y *botton two box* (B2B) en el que se agrupan las dos categorías más altas y las dos más bajas de la ordenación de las escalas para encontrar posibles tendencias de manera más ágil y eficiente.

Se aplicó la prueba de normalidad al conjunto de datos para determinar si el conjunto de datos proviene o no de una distribución normal dado que esta es una suposición común utilizada en muchas pruebas estadísticas. Así mismo, con el objetivo de desestimar posibles conclusiones erróneas en la interrelación de las variables e interpretación de los datos, se aplicó la prueba chi cuadrado para determinar si existe una relación estadísticamente significativa entre dos variables categóricas que no puede explicar el azar. Como resultado de esta prueba, se determinó que ninguna de las variables del conjunto de datos sigue una distribución normal y que solo algunas de las variables tienen relación estadísticamente significativa entre sí.

Tabla 19

Prueba chi cuadrado de significancia estadística para variables categóricas

	P3. Tiempo en la institución		**P2. Nivel jerárquico**	
Pregunta	**p-valor**	**Significancia**	**p-valor**	**Significancia**
P4	0,29859123		0,89254487	
P6	0,25640896		0,55444069	
P7	0,02597327	*	0,47062411	
P8A	0,58188154		0,43373319	
P8B	0,31213433		0,23841515	
P8C	0,42266496		0,43882769	
P8D	0,68293153		0,31638726	
P8E	0,11807345		0,16619795	

P8F	0,0633353	**	0,68317356	
P8G	0,48579337		0,30609077	
P8H	0,54415365		0,39299671	
P10	0,54071619		0,16581487	
P11	0,7210399		0,49954358	
P12	0,70564846		0,63422507	
P13	0,08907497	**	0,79181673	
P14	0,43848997		0,39708756	
P15	0,01915923	*	0,23571976	

Fuente: Cálculos propios.

Nota: * Significativo al 5 % ** Significativo al 10 %

Se preparó un resumen de los resultados de la encuesta, haciendo una descripción general de estas, tomando notas de los resultados más interesantes sin olvidar que cada respuesta representa un aporte a las variables de análisis. A continuación, se desglosaron y profundizaron los resultados en un informe de encuesta que facilitó el análisis posterior. Para el procesamiento de los datos, se dispuso el uso de *software* de análisis especializado como R, SPSS y Atlas Ti, teniendo en cuenta la representación gráfica que facilitó la interpretación y discusión de los resultados.

4.9. Consideraciones éticas de la investigación

La ética parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre, está presente en toda forma de actuación humana y alcanza a los diferentes ejercicios de gestión de conocimiento (Del Castillo y Rodríguez, 2018), toda vez que “la ética, pues, en su generalidad práctica, contiene un saber por el que puede orientarse la reflexión de cada uno al bien y al mal, a acciones buenas o malas” (Ojeda *et al.*, 2007, p. 349).

Respecto del campo investigativo, se requiere de las consideraciones éticas, que hacen referencia a los lineamientos generales para la conducta ética en la investigación científica académica, en la cual los científicos no deben realizar investigaciones que puedan representar riesgo para las personas (Ojeda *et al.*, 2007). Lo anterior se justifica en que la investigación, según indica Ladriere (2000, citado en Ojeda *et al.*, 2007), implica una búsqueda de la verdad, en la que el hombre es un factor importante porque es quien realiza el proceso de la investigación, por tanto, su conducta en general va a ser determinante en el manejo de intereses propios y de la investigación que representa. Estas consideraciones constituyen principios de la investigación ética que deben ser “universales y trascienden los límites geográficos, culturales, económicos, legales y políticos” (Álvarez, 2018, p.126).

El ejercicio de la investigación científica y el uso del conocimiento producido por la ciencia demandan conductas éticas en el investigador, pues su ausencia no tiene lugar en la práctica científica de ningún tipo y debe ser señalada y erradicada (González, 2002). La indagación sobre la visibilización de problemáticas necesita de la investigación científica para la obtención de nuevo conocimiento y, en muchas ocasiones, requiere de otros sujetos inmersos en el objeto de estudio, lo que llama la atención sobre los principios éticos que deben ser transversales y permanentes durante todo el desarrollo de la investigación y la utilización de sus resultados.

Del Castillo y Rodríguez (2018) destacan que el papel de la ética respecto de las investigaciones científicas es complejo, debido a que el afán de conocimiento y de indagación puede llevar a que se dejen de lado aspectos que pueden vulnerar a las poblaciones que intervienen; por tanto, desde su concepción, una investigación debe responder a una necesidad ante la que se buscará la verdad por medio del conocimiento, pero es imprescindible que todo tenga un fundamento ético que garantice que los descubrimientos serán el bien de la sociedad y su entorno.

La presente investigación reconoció la subjetividad de los sujetos como parte constitutiva de este proceso indagador. Lo anterior implicó que las ideologías, las identidades, los juicios y prejuicios fueran respetados. El principal universo de exploración se ubica entre los miembros de la Policía Nacional, por lo que termina por indagar en su condición humana, la cual es compleja por naturaleza e implica el diseño de un diálogo respetuoso y un entendimiento de la subjetividad de la información recolectada. Mientras que los métodos de recolección de información se basan en un diálogo que toma diferentes formas, respetuoso siempre de la dignidad de la otra parte y presto a la réplica, y a la argumentación sobre el objeto de investigación, por lo que esta asegura las siguientes condiciones:

4.9.1. Selección equitativa de los participantes

La consideración de la selección equitativa de los participantes está basada en el respeto hacia las personas, que reconoce su capacidad y derecho para tomar sus propias decisiones; así como al respeto de la autonomía y la autodeterminación de los seres humanos por medio del reconocimiento, su dignidad y libertad (Álvarez, 2018). Además, toda investigación debe de ofrecer garantías de privacidad y confidencialidad respecto a los datos personales de los sujetos participantes (Universidad del Rosario, 2018). Basado en esta línea, la investigación no expone nombres, no altera situaciones que permitan

perjudicar a las personas que puedan verse involucradas en los estudios de caso que se expusieron; adicionalmente, no se utilizó información de las personas seleccionadas sin un consentimiento informado anteriormente.

La selección de los sujetos del estudio se realizó de manera aleatoria, sin preferencias por uno u otro participante o miembros de la Policía Nacional, quienes terminarán siendo los beneficiados de los resultados que provee la presente investigación. Lo anterior, teniendo en cuenta la recomendación principal que da el Centro de Investigación de la Universidad de UCLA (2018) de que los participantes en las investigaciones deben ser seleccionados en forma justa y equitativa, sin prejuicios personales o preferencias y atendiendo al cumplimiento de los siguientes preceptos (Gutiérrez *et al.*, 2013):

- Posibilidad equitativa para todos los grupos de ser elegidos.
- Aleatorización y ciego.
- Selección del mínimo posible de sujetos.
- Reducción al mínimo posible de los riesgos.
- Lograr los máximos beneficios sociales y científicos posibles.
- Todos los sujetos participantes podrán beneficiarse si la investigación proporciona un resultado positivo.

4.9.2. Proporción favorable del riesgo-beneficio

La pérdida ética de una investigación puede impactar en la generación de riesgos sociales, psicológicos y económicos (UCLA, 2018), por lo tanto, requiere de consentimiento informado y actualizado sobre las incidencias que tiene y tendrán los resultados de la investigación, en tanto que se deben incluir suficientes garantías en contra de daños potenciales que resulten de la invasión de la privacidad o una violación de la confidencialidad de la información.

Es preciso justificar los riesgos que son inevitables, siempre y cuando se respete la integridad física y emocional de los sujetos de investigación; en consecuencia, se debe cuidar que el riesgo no sea superior al mínimo. Con esta consideración, se estima que un riesgo es mínimo cuando el estudio es de tales características que la probabilidad y magnitud del daño o malestar previsto en la investigación no es mayor, en sí mismo, que aquellos comúnmente afrontados en la vida cotidiana (Rodríguez, 2004).

La proporción favorable del riesgo-beneficio debe de guardar concordancia con la minimización de los riesgos potenciales, la maximización de los beneficios, que el beneficio

potencial supere al riesgo potencial, una justificación amplia y convincente de los motivos de sustitución de un tratamiento convencional por uno experimental (Gutiérrez, 2013).

Se asumió el riesgo inherente de exponer una situación de la que poco o nada se ha hablado en Colombia. Valió la pena debido a que, independientemente del resultado, permitiría contar con un análisis crítico que impulsara el diseño de un plan de acción de mejora de la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia en cuanto a asignación de metas, basadas en el modelo de GpR, percibido por la ciudadanía como factor lesivo de los derechos ciudadanos.

4.9.3. Conflicto de intereses investigativos

Los investigadores tienen potencial conflicto de intereses debido a que poseen intereses legítimos que pueden ir desde el interés de realizar un buen estudio hasta de develar una verdad que se cree obtenida luego del proceso de investigación. Esto puede, de manera involuntaria, distorsionar el diseño y la realización de la investigación (Emmanuel, 2002).

Al haber estado durante 25 años vinculado a la institución policial, se procuró una posición independiente que permitiera generar una crítica constructiva a la Institución y específicamente al modelo de GpR, consciente de que es necesario realizar un profundo análisis de la información recabada en el trabajo de campo, así como someter la investigación a la revisión de personas ajenas a este campo, para producir de la manera más objetiva posible la gestión del conocimiento. Por tanto, el presente trabajo de investigación propende hacia el respeto por las siguientes actuaciones (Gutiérrez, 2013):

- Revisión por peritos independientes o terceros ajenos a la investigación.
- Evitar los conflictos de interés.
- Responsabilidad social de los integrantes de la investigación.

Capítulo 5
Resultados

Este apartado presenta los resultados del estudio integrando el análisis tanto cualitativo como cuantitativo de los datos. Inicialmente, se presentan los hallazgos alrededor de los pilares de la GpR: planeación por resultados, presupuesto por resultados, desarrollo de la gestión financiera y auditorías y monitoreo y evaluación. A continuación, se exponen las observaciones y reflexiones alrededor del manejo de programas y proyectos, realizando una comprensión de la temática que enmarca al campo de la fuerza pública, desde la Policía Nacional, para identificar su papel actual e histórico desde la perspectiva de la prestación del servicio de policía. Al finalizar la sección se realizan algunas precisiones sobre la hipótesis de trabajo que orientó la investigación.

5.1. Planeación por resultados

Los discursos de los expertos dan cuenta, por un lado, de la existencia de conocimientos sobre la fundamentación de la planeación estratégica en la Policía Nacional, especialmente de la relación directa entre el modelo de gestión de la institución y el Plan de Desarrollo Nacional, y su correspondencia con las políticas y directrices del Gobierno nacional, que articula el Ministerio de Defensa como una herramienta de gestión institucional para guiar la labor policial en todos los niveles de su estructura. Es en los procesos y herramientas de planeación estratégica en los que se plasman determinadas acciones que buscan garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, en un plazo determinado por los periodos de gobierno presidencial.

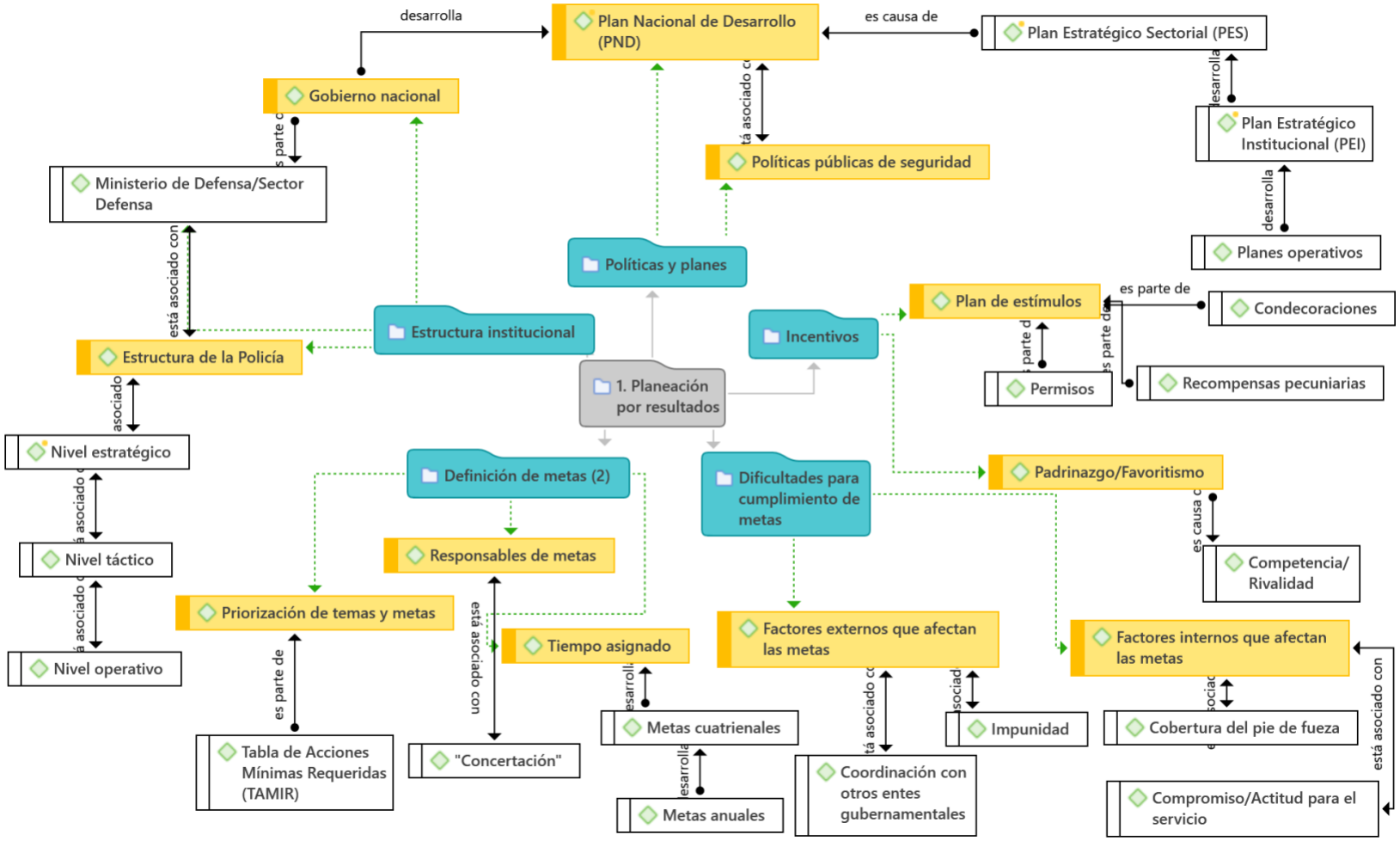
Por otro lado, la definición de metas y la formulación de planes de incentivos sobresalen como elementos centrales en esta etapa de la GpR. Los aspectos más relevantes del primero giran alrededor de la priorización de temas y metas, la designación de responsables y el establecimiento de tiempos para su cumplimiento. Aquí se juegan la armonización entre las directrices del Gobierno nacional y los objetivos estratégicos identificados dentro de la institución policial y la “concertación” de metas entre mandos y subordinados, que a veces son finalmente asumidas de manera resignada. Respecto al segundo elemento, adquieren especial importancia el plan de estímulos para el logro de los resultados esperados y algunas prácticas de padrinazgo, que generan entre algunos miembros relaciones de competencia y rivalidad.

Finalmente, se señalan dificultades en el cumplimiento de las metas desde la etapa de planeación. A nivel interno las principales apuntan al nivel de cobertura del pie de fuerza y el compromiso y actitud de servicio de algunos miembros del nivel operativo, mientras que hacia el exterior son la impunidad y la falta de coordinación con otros entes gubernamentales los factores que tienen mayor incidencia.

En la figura 9 se identifica la red semántica de la percepción de los expertos sobre la planeación institucional, de acuerdo con la información obtenida y analizada.

Figura 9

Red semántica planeación por resultados



Fuente: Elaboración propia basada en integración de datos en Atlas TI.

5.1.1. Participación y aceptación de la planeación por resultados

Para el diseño del Plan Estratégico Institucional, que es tal vez la herramienta más importante para el despliegue de los objetivos trazados por el Gobierno por medio del plan de desarrollo en la institución policial, los expertos indican que existe una participación indirecta entre los niveles jerárquicos más bajos mediante la entrega de informes y reportes estadísticos que permiten las proyecciones de las metas y los objetivos que se integran en los planes de acción. No obstante, la incidencia directa de los expertos para su elaboración final se basa principalmente en los niveles jerárquicos de alto mando.

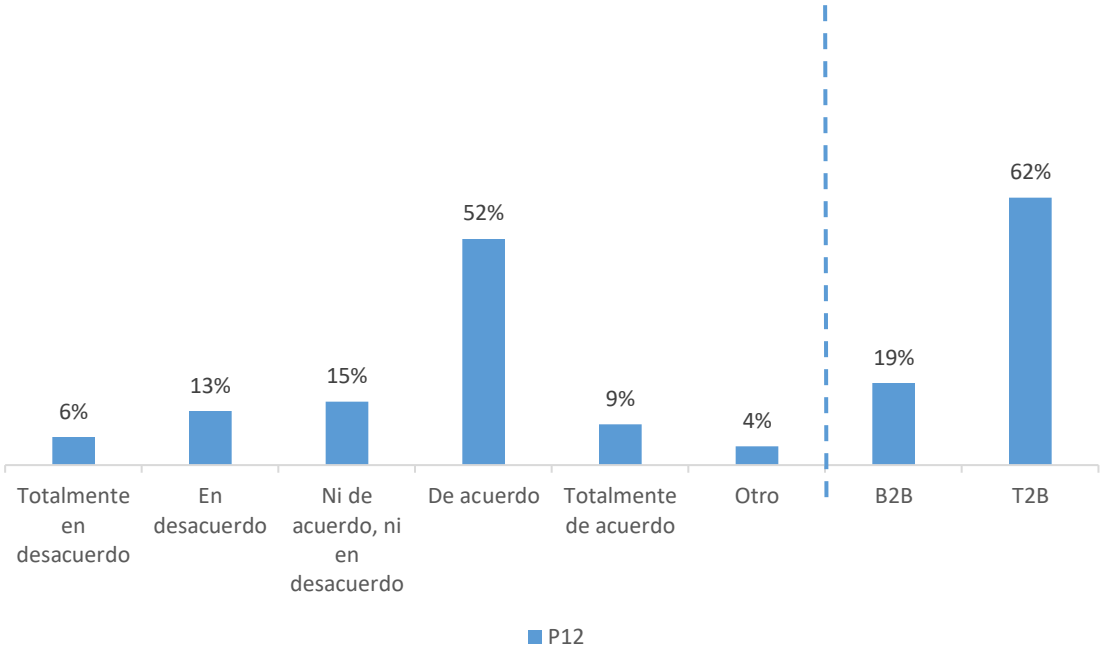
Este plan estratégico es considerado fundamental para el cumplimiento misional de convivencia y seguridad ciudadana conforme a la misión que le asigna la Constitución Política, sobre el mantenimiento y conservación de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y las libertades públicas, para que todos los habitantes convivan en paz. El plan incluye la planeación de diferentes actividades (como el MNVCC), integrando la planeación por resultados, que según los expertos toma como eje central la información estadística que recopila la institución policial diariamente tanto de la incidencia de delitos y conductas contrarias a la convivencia en las que incurren los ciudadanos como insumos para la creación de las metas establecidas para el cumplimiento de las actividades programadas en el plan de prestación del servicio.

Estas actividades se relacionan con los lineamientos del Ministerio de Defensa, el cual mide los reportes estadísticos, la eficacia y efectividad del servicio operativo del personal, utilizando como uno de los medios la tabla mínima de resultados (TAMIR). Sin embargo, aunque las metas e indicadores determinan estadísticamente el cumplimiento de los objetivos trazados, no son garantía de que se está haciendo un buen trabajo operativo directamente con el ciudadano.

La planeación por resultados, de acuerdo con la percepción general de los expertos, es un modelo adecuado que permite la planeación, ejecución y control de la actividad policial. Pero consideran una necesidad de adaptación de acuerdo con las condiciones y características propias con las que se desarrolla el servicio de la Policía Nacional, que integra como eje principal a la ciudadanía, los cambios continuos de convivencia y seguridad ciudadana, las políticas gubernamentales cambiantes, los diferentes imprevistos en el desarrollo operativo del servicio, entre otros.

Figura 10

P12: ¿considera que se integra la planificación por resultados a las actividades del servicio de policía?



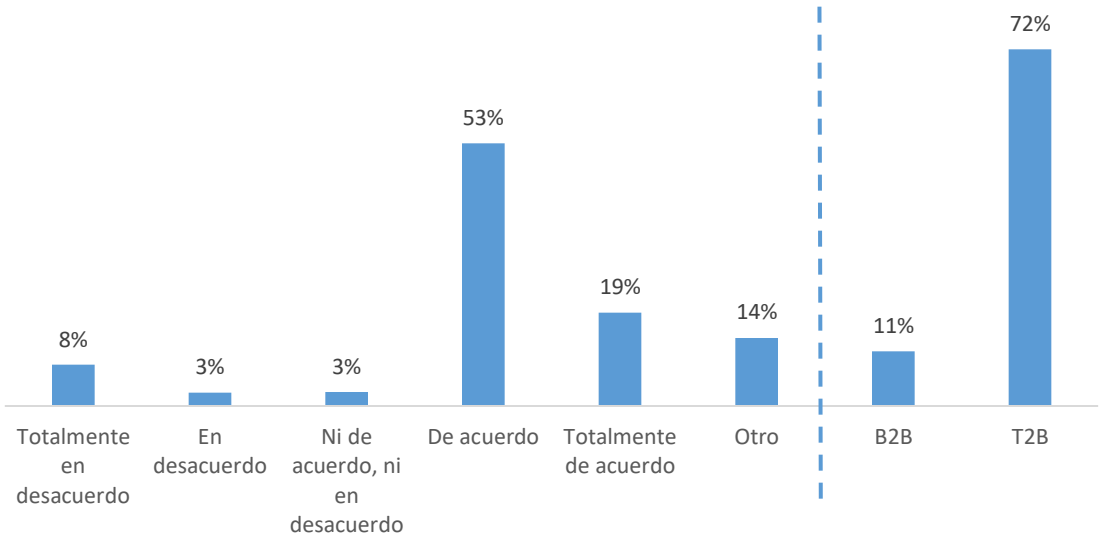
Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Los datos indican que cerca del 62 % de los respondientes está de acuerdo con considerar que la planificación por resultados se integra a las actividades del servicio de policía. Este 62 % se compone de un 52 % que está de acuerdo y un 9 % que está totalmente de acuerdo. Por otro lado, el 19 % no está de acuerdo, este se divide en un 6 % que está totalmente en desacuerdo y un 13 % que está en desacuerdo. El 15 % no está ni de acuerdo ni en desacuerdo con la afirmación consultada. Además, un pequeño porcentaje del 4 % eligió otra opción.

5.1.2. Factores que afectan la prestación del servicio de policía

Figura 11

P7: ¿considera que existen factores que afectan la prestación del servicio de policía?

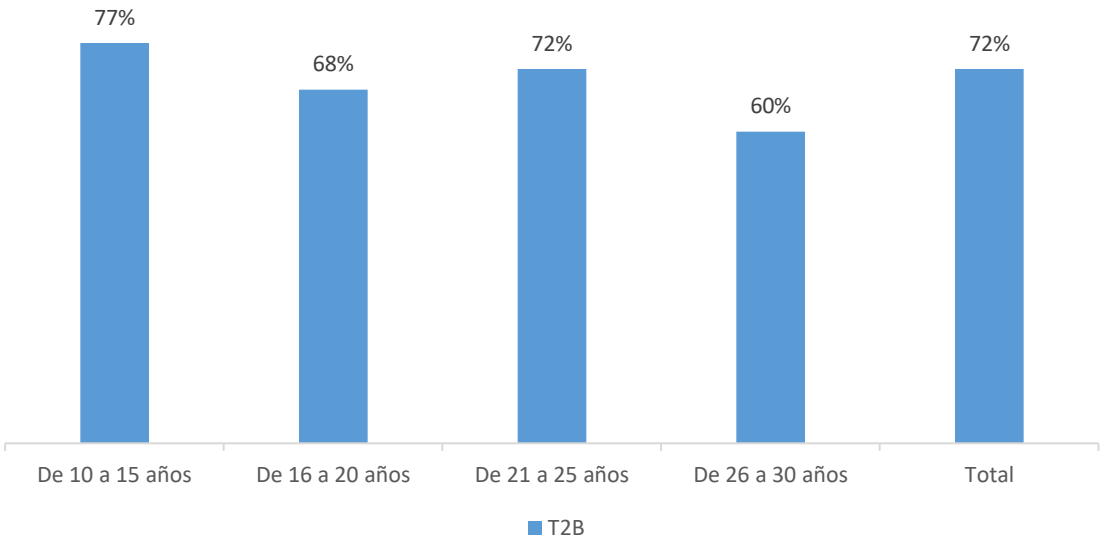


Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Frente a la existencia de factores que afectan la prestación del servicio de policía, cerca del 72 % de los encuestados están de acuerdo con que, en efecto, existen factores que afectan el servicio de policía. Cuando se realizó la prueba chi cuadrado a esta variable, los resultados indicaron que existe una relación estadísticamente significativa entre el tiempo de vinculación y la pregunta en cuestión. Es decir que se podría relacionar el tiempo de servicio en la institución con el nivel de percepción acerca de la existencia de factores que afectan el servicio de policía.

Figura 12

Relación tiempo en la institución y T2B P7: ¿considera que existen factores que afectan la prestación del servicio de policía?



Fuente: Cálculos propios, datos ponderados

La figura muestra la medida de los resultados en la agrupación T2B, que comprende las dos categorías más altas de la escala (de acuerdo y totalmente de acuerdo) de la pregunta P7. Esta indica que la percepción es considerablemente menor en personas que llevan más tiempo en la institución. No obstante, es importante considerar que la distribución de la muestra se concentra principalmente en personas que tienen entre 10 y 20 años de servicio en la institución, y que en total solo 6 personas han estado en la fuerza entre 26 a 30 años.

Entre otros factores, los resultados sugieren que la burocracia administrativa ha incrementado diferentes procesos internos en la presentación de informes, cumplimiento de metas e indicadores, los cuales dificultan la práctica del servicio prestado para la

prevención y vigilancia de la seguridad del ciudadano. Como lo manifestó uno de los entrevistados:

> Uno de los factores que dificultan el cumplimiento de las metas es que en ocasiones el policía se enfrenta con las dificultades del día a día, es decir, los diferentes motivos de policía en la calle. A veces se ocupa en estos temas y no le da tiempo para el desarrollo de tareas relacionadas con el plan de acción. (Entrevistado 1, comunicación personal, 1.° de marzo del 2021)

Finalmente, desde la perspectiva de los participantes, los procesos de judicialización afectan el servicio de la Policía Nacional por la deficiente actuación del aparato de justicia ante los hechos criminales, lo que genera una imagen negativa en el ciudadano.

Con respecto al tiempo asignado para el cumplimiento de las metas, los expertos argumentan que, aunque es un factor que puede limitar su desarrollo, es indispensable identificar otros factores que afectan directamente el cumplimiento de las metas como la falta de personal, la preparación de las unidades operativas, el bienestar del personal, la asignación de recursos, las diversas situaciones contextuales, los cambios de políticas de seguridad según el gobierno de turno y las políticas judiciales de seguimiento a los hechos delictivos. Para ello se requiere de una visión mucho más holística, con consideraciones retrospectivas y prospectivas que lleven a acciones coherentes relacionadas con la magnitud de los problemas actuales de convivencia y seguridad ciudadana. Así lo expresó uno de los entrevistados:

> La Policía Nacional cumple con las actividades que le corresponden de acuerdo con su misionalidad. El cumplimiento de las metas integra a otras instituciones que tienen corresponsabilidad en la seguridad ciudadana: “los tiempos institucionales no son los tiempos de esas autoridades” (alcaldes, gobernadores, Fiscalía, jueces, inspectores de policía, etc.) En muchos casos las metas se cumplen en los límites o toman mucho más tiempo. Un caso concreto son las MORED (Matriz Operacional para la Reducción del Delito). Dependen de la tramitología de Fiscalía y/o jueces e investigadores asignados al caso (entrevistado 3, comunicación personal, 3 de marzo del 2021).

Generalmente, los expertos consideran que, de acuerdo con las metas asignadas, en la mayoría de los casos se entregan reportes positivos a tiempo que demuestran su cumplimiento, ya que es la manera como se evalúa, y se califica la productividad individual mediante las evaluaciones de desempeño. Al no lograr las metas en los niveles establecidos, se incurre en llamados de atención que afectan su bienestar laboral, lo cual

genera una presión continua para el cumplimiento de las metas y desvincula al personal de su labor principal: la atención a la ciudadanía para enfocarse principalmente en presentar resultados estadísticos vinculados a su actividad.

Aunque no se identifica una necesidad de cambio del modelo actual de planeación por resultados, los expertos consideran que debe existir un análisis interno que permita ser objetivo con la realidad en la operación en terreno a fin de que:

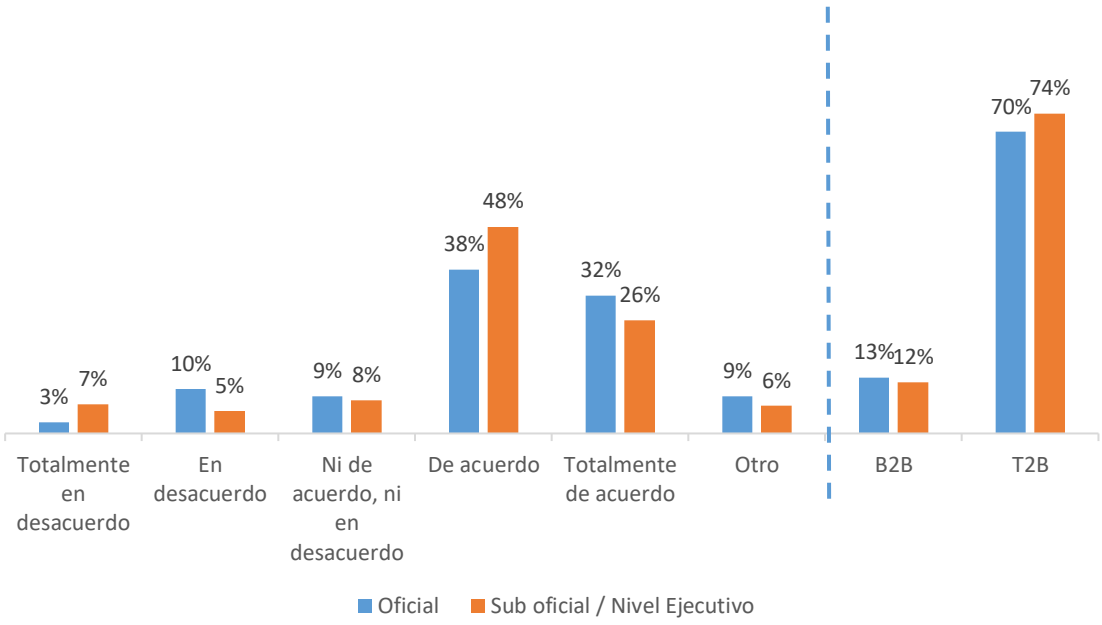
- Exista mayor participación en la concertación y establecimiento de metas orientadas a las actividades operativas en la práctica con base en la realidad vivida, más que en estadísticas que desvirtúan la labor policial en la prestación directa del servicio a la ciudadanía.
- El diseño del plan estratégico fortalezca su enfoque actual sobre el compromiso de la Policía Nacional por mejorar la convivencia y seguridad ciudadana en el país, y responder a la confianza social mediante la prevención, más allá de los resultados estadísticos.
- Las metas planteadas se centren en la operacionalidad del servicio prestado, teniendo en cuenta la planta de personal actual, los medios logísticos disponibles para lograr su desarrollo y el presupuesto asignado, lo que evita imaginarios colectivos o indicadores estadísticos.
- Se logre crear equilibrio entre el cumplimiento de resultados cuantitativos, relacionados con los datos numéricos que imponen las estadísticas de seguridad ciudadana y sobre los cuales se fundamenta la *seguridad objetiva,* y los datos y registros de información que provienen de la percepción de seguridad, relacionados con la *seguridad subjetiva* (cómo se sienten las personas respecto a la seguridad).
- Se implementen otras estrategias de seguimiento y evaluación que permitan verificar procesos y no números, para que lleven a un ejercicio más consensuado y consolidado en un enfoque más preventivo que reactivo.
- Se desarrolle un trabajo interdisciplinario institucional para que se establezcan metas de acuerdo con responsabilidades concertadas que le permitan a cada entidad enfocarse directamente en su servicio misional, lo que evidencia el cumplimiento de objetivos comunes.

5.1.3. Percepciones sobre incentivos y estímulos

En la Resolución 1360 del 2016, los participantes identifican los incentivos y estímulos para el personal de la Policía Nacional, pero también consideran que estos están determinados por las circunstancias de tiempo, modo y lugar. El cumplimiento de las metas asignadas y presentación de informes acorde a los indicadores establecidos permite que los miembros de la Policía accedan a estímulos que van desde resultados positivos en sus evaluaciones de desempeño —los cuales se ven reflejados en mejoras en el bienestar social— hasta reconocimientos públicos, horas de descanso, reubicaciones laborales, condecoraciones, etc., que motiva el buen servicio policial. Pero en los mandos medios y la base, según los expertos, estos estímulos algunas veces dependen del comandante, percibidos en algunas ocasiones manejados con un criterio distinto, ya que se considera que el cumplir con las metas es simplemente parte del trabajo y compromiso, pero si falla puede llevar a diferentes llamados de atención.

Figura 13

P13: ¿considera que es útil premiar a las unidades y al personal policial basado en resultados operacionales?



Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

En respuesta a si es útil recompensar a las unidades y al personal policial en función de los resultados operacionales (P13), los datos indican que aproximadamente el 70 % y el 74 % de los oficiales de policía encuestados consideran que dichas recompensas son un incentivo eficaz para el cumplimiento de sus deberes. Sin embargo, un pequeño porcentaje, entre el 12 % y el 13 % según el nivel de jerarquía, no ve las recompensas basadas en el rendimiento operativo como un incentivo.

A pesar de que podría parecer que el nivel suboficial/nivel ejecutivo valora más las recompensas basadas en resultados operacionales, la prueba Z de proporciones aplicada no brinda suficiente evidencia estadística para afirmar que existe una asociación significativa entre los grupos y la variable de interés, ya que el p-valor obtenido es de 0,577. Sin embargo, caber resaltar situaciones como las que compartieron algunos expertos, como la siguiente:

> Desafortunadamente los reconocimientos institucionales no son manejados con el mismo criterio, si usted cumple las metas simplemente era su trabajo y su compromiso, si falla y no los cumple, hay sanción; algo muy sencillo: si usted en un departamento trabajando en la calle en seguridad ciudadana o como comandante de un departamento logra realizar un buen trabajo contra el crimen o hace un buen trabajo en prevención es solo su labor, pero si ese mismo trabajo lo realiza otra unidad especializada con muchos recursos para el trabajo y aun en menor proporción, es objeto de reconocimientos sobresalientes y con honores (medallas, medios logísticos, etc.). (Entrevistado 3, comunicación personal, 3 de marzo del 2021)

Al profundizar en algunos conceptos clave frente a las respuestas, estas se clasifican a continuación según la escala establecida en la pregunta:

Totalmente en desacuerdo

- El deber policial debe estar enfocado en el servicio, en cumplir con un objetivo y misión institucional como un compromiso profesional que no necesita ser premiada por cada acción realizada.

En desacuerdo

- El reconocimiento y condecoraciones públicas son más valiosas que la distribución monetaria inequitativa.

Ni de acuerdo, ni en desacuerdo

- Deberían aplicarse de manera colectiva, mas no individual.

- Es relativo, ya que los resultados en muchos casos se dan más por presión, ante las exigencias estadísticas.
- Reconocer el servicio es importante, pero no con premios que generen competencia insana.

Más que premiación debe incentivarse la mejora del servicio policial.

De acuerdo

- Los estímulos al personal permiten fortalecer las motivaciones en el servicio prestado, incentivando a mejorar cada día más con los compromisos laborales.
- Los estímulos y motivaciones al servicio generan bienestar al personal.

Totalmente de acuerdo

- Las motivaciones generan compromisos, actitudes positivas, el trabajar con más ahínco, anima al personal a poner más empeño en las labores asignadas.
- Mide la productividad de los funcionarios.

5.2. Presupuesto por resultados

Este es definido como una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos para el cumplimiento de los objetivos o metas esperadas, el cual exige la presentación de resultados medibles. Según los expertos, este componente de la GpR en la Policía Nacional es fundamental para el desarrollo de los planes, programas y proyectos de la institución, en la medida en que de este dependen los recursos que se asignen para su realización. De estos recursos asignados depende la cantidad de personal de la institución, la mejora de las instalaciones, la distribución de las necesidades de insumos y medios logísticos para el cumplimiento eficaz y eficiente de las metas establecidas.

Un aspecto por subrayar en cuanto a este pilar consiste en la necesidad identificada por este grupo de personas consultadas de desvincular el presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión del cumplimiento de las metas. Del primero porque existen unas necesidades que se deben cubrir necesariamente y sin las cuales no es posible prestar el servicio, y del segundo porque esto implicaría desfinanciar unidades de policía con bajos resultados, cuando, por el contrario, se deberían fortalecer.

Otro elemento que se desprende de este pilar es la alineación entre la estrategia, especialmente el Plan Estratégico Institucional y los demás instrumentos de planeación, y la asignación de recursos. El resultado de la distribución del presupuesto, en este escenario, depende de la categoría y características de las unidades de policía (por

ejemplo, la relevancia de las tareas que tienen a cargo y su grado de visibilidad dentro de la institución) y de lo dispuesto en sus planes de acción. Sin embargo, esta distribución reviste cierto grado de complejidad y requiere de la observación de factores que a veces no son considerados, como lo señaló uno de los entrevistados:

> […] los presupuestos influyen en el desarrollo de las unidades de policía, un ejemplo en Colombia está dado en las necesidades que se tienen en los departamentos para poder cumplir la misión, no es lo mismo la caracterización del crimen, la situación social y otros factores en las regiones que en las ciudades capitales. Razón por la cual el presupuesto puede funcionar para determinada unidad, pero no para todas, las necesidades son diferentes, entonces la capacidad del servicio se limita. Otro ejemplo es la misma infraestructura de las unidades policiales que no tienen condiciones mínimas para desarrollar su labor, pensando en la dimensión humana relacionada con el bienestar y la dimensión social en general. (Entrevistado 3, comunicación personal, 3 de marzo del 2021).

Se observa que los expertos consideran que estos recursos son limitados a nivel general dentro de la institución, pero especialmente en el servicio de prevención y vigilancia, sin márgenes para su optimización ni para los imprevistos, lo que ocasiona falencias de personal, instalaciones poco apropiadas, menor inversión en las tecnologías para la prevención e investigación del delito y deficiencia en los elementos de medios logísticos que permitan llegar a un mejor trabajo de patrullaje y de control de la seguridad ciudadana, haciendo presencia en diferentes puntos con los requerimientos mínimos para prestar un buen servicio.

No obstante, aunque se cuenta con el apoyo presupuestal de los diferentes gobiernos locales (alcaldías, municipios, gobernaciones), los recursos tampoco son suficientes para atender todas las necesidades de convivencia y seguridad ciudadana que se tienen en todos los territorios y que difieren unas de otras. Así lo expresó uno de los entrevistados:

> Nunca es suficiente porque siempre hay necesidades que no se cubren totalmente, por eso los comandantes acuden a los entes gubernamentales, distritales o municipales para que los apoyen logísticamente, así como se mejoren las coordinaciones con las otras autoridades o entes gubernamentales […] El éxito depende de las coordinaciones que se hacen para la consecución de presupuesto adicional con las gobernaciones, alcaldías; por otra parte, como el caso de la

> Dirección de Tránsito y Transporte la apoya en parte el Ministerio de Transporte, la Policía Fiscal y Aduanera por parte de la DIAN, los convenios que se hacen con otros gobiernos y agencias de seguridad como DEA, FBI, CIA, Inteligencia Israelí, Inteligencia Británica que trabajan en asocio con DIJIN, DIPOL, DIRAN, GAULA, etc. (Entrevistado 5, comunicación personal, 5 de marzo del 2021)

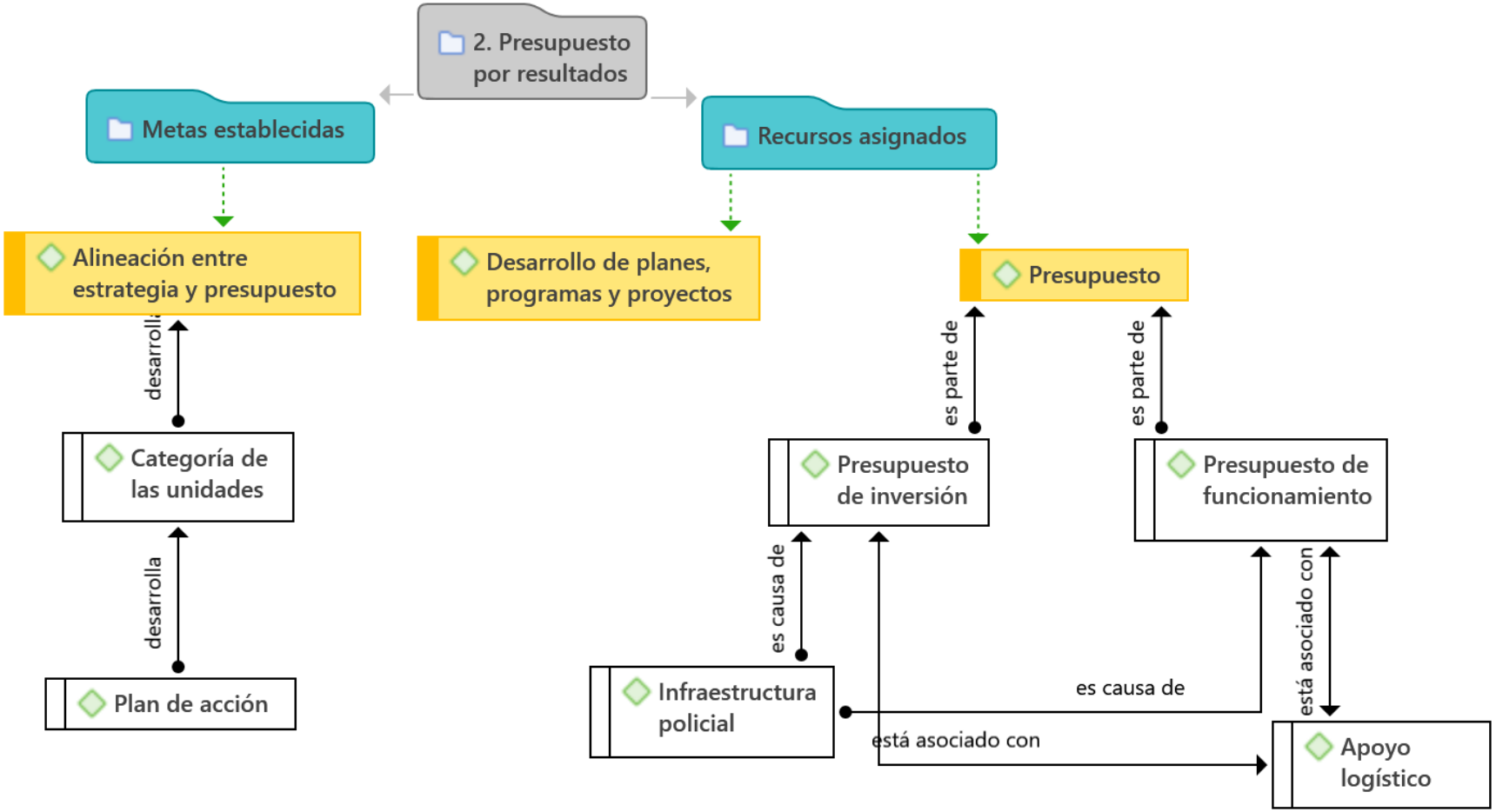
Esta falencia de recursos influye en el cumplimiento de las metas que les han sido asignadas a las unidades de policía y, por ende, en los resultados presentados a la ciudadanía, que más que datos estadísticos, vinculan la eficiencia y eficacia del servicio de seguridad con su percepción de lo que ocurre en la realidad de su diario vivir.

En este sentido, los expertos consideran un factor primordial en la prestación de su servicio el garantizar los medios para su desarrollo mediante la asignación del presupuesto con base en necesidades reales, la priorización de los recursos de acuerdo con la actividad misional de la Policía de convivencia y seguridad ciudadana en los planes de prevención y vigilancia, más que en la defensa, y determinar el presupuesto acorde a las necesidades particulares de cada una de las unidades policiales que difieren unas de las otras.

Para el análisis de este eje de la GpR, se integró en Atlas TI la información correspondiente a las preguntas P14, P15 y P16, lo que generó la red semántica de la figura 14.

Figura 14

Red semántica presupuesto por resultados



Fuente: Elaboración propia basada en integración de datos en Atlas TI.

5.3. Gestión financiera y auditoría

Se reconoce la gestión financiera como la captación de los recursos económicos para el funcionamiento de la institución y la auditoría con el acompañamiento, verificación y controles sobre el manejo presupuestal, observando y evaluando los comportamientos y acciones que se realizan en la gestión. Las auditorías pueden ser desarrolladas a nivel interno por la misma entidad o externamente por las diferentes entidades de control del recurso público.

De acuerdo con las personas consultadas, este pilar depende de dos procesos: la gestión de los recursos y la rendición de cuentas. En el primero las áreas administrativas de la institución tienen un papel preponderante no solo en la disposición de las partidas presupuestales asignadas para la ejecución de planes, programas y proyectos, sino también en la búsqueda de convenios con gobiernos y agencias internacionales para fortalecer la formación, la generación de capacidades técnicas, el apoyo logístico y el intercambio de información en determinadas líneas de acción, por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico o la inteligencia.

En el segundo, la presentación de resultados y el control ciudadano son los que constituyen la base del acompañamiento al manejo de los recursos. Este proceso se nutre no solo de las acciones preventivas y correctivas de los agentes internos y externos con roles de control, sino también de la ciudadanía y de su papel activo tanto en la presentación de peticiones, quejas y reclamos (PQR) y de la realización de veedurías como en sus intervenciones en audiencias públicas y encuentros comunitarios.

Al analizar si los expertos consideran que la obtención y ejecución de recursos de inversión en las unidades de policía deben estar dadas por los resultados medibles, se observa que esta asignación presupuestal se está dando principalmente por los datos estadísticos en el cumplimiento de las metas establecidas, creando un monitoreo continuo para su verificación en la que se ejerce presión para cumplir con los resultados esperados. En este sentido, los expertos, consideran que la misión y labor policial son amplias con diferentes actividades y procesos que no deberían ser medidos estrictamente por indicadores cuantificables. Por esta razón proponen:

- Dar de acuerdo con las necesidades y el mejoramiento continuo de la institución en el logro de las metas.
- Vincular diferentes variables para la asignación de los recursos como las actividades desarrolladas, la densidad poblacional, índices delincuenciales, ubicación geográfica, procesos en el servicio o impactos, que no se enfoque

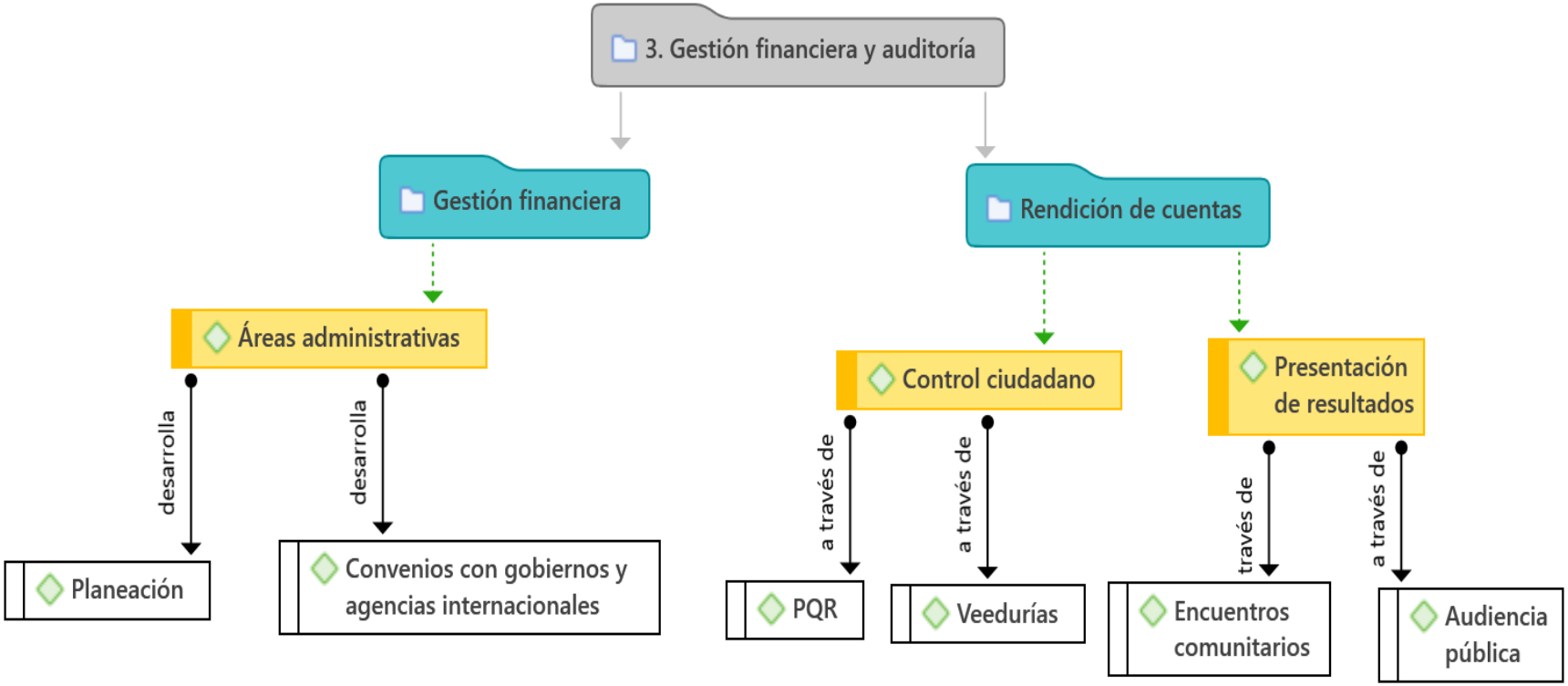
solamente en la variable de resultados, ya que al ser la única, limita la asignación del presupuesto.

- Integrar al actual sistema de evaluación por resultados, el seguimiento y análisis de temas como la prevención, la cual no se está midiendo y es la razón de ser de la Policía.
- Asignar los recursos de acuerdo con las necesidades de seguridad ciudadana que demande la región, ciudad o área, ya que difieren unas de las otras.

En la figura 15 se puede identificar la percepción de los expertos acerca de la relación del actual modelo de GpR con la dimensión financiera y las auditorías.

Figura 15

Red semántica gestión financiera y auditorías



Fuente: Elaboración propia basada en integración de datos en Atlas TI.

5.4. Monitoreo y evaluación

En el pilar de monitoreo y evaluación, se identifican cuatro elementos que inciden de manera determinante en el desarrollo del modelo de la GpR dentro de la Policía Nacional: 1) la metodología y las herramientas, 2) los equipos de trabajo, 3) la relación con otros actores y 4) los criterios de evaluación.

La metodología de evaluación, si bien incorpora elementos tanto cuantitativos como cualitativos, se centra en la construcción de indicadores y la producción de estadísticas y datos cuantitativos, para lo cual se sirve de fuentes de información y la implementación de herramientas tecnológicas en todos los niveles de la estructura organizacional (estratégico, táctico y operativo), así como de instancias en cada uno de estos niveles en los que se revisan los datos, se toman decisiones y se reorientan acciones. La lógica que se sigue con mayor frecuencia en este tipo de ejercicios es el análisis de resultados previos, es decir, la evaluación de los resultados contrastando la situación presente con lo que han registrado los indicadores tiempo atrás.

En particular, se identifica el uso de herramientas tecnológicas que permite el control de acuerdo con datos estadísticos, entre las que se destaca la existencia de las salas CIEP (Centros Informáticos Estratégico Policial) en las que se evalúa el MNVCC, el SIEDCO PLUS (l Sistema de Información Estadístico Delincuencial y Contravencional) de la Policía Nacional; en estos se inserta la información de los resultados operativos y contravenciones mediante el seguimiento a los indicadores, metas de gestión y la TAMIR, para generar los diferentes datos estadísticos que permiten ir evaluando el cumplimento de las metas.

Estos indicadores son diseñados para la toma de decisiones de manera pertinente, pero finalmente desdibujan el esfuerzo de las unidades y presionan la realización de actividades que desfiguran el actuar policial. Los expertos consideran que las estadísticas no son las apropiadas para medir la capacidad operacional de cada funcionario.

Los criterios de evaluación, en este sentido, tienen como principal foco el cumplimiento de las metas y se traducen en indicadores, principalmente de resultado. Estos varían dependiendo del objeto de las intervenciones policiales. Sin embargo, los expertos coinciden en señalar que se privilegia la medición y el seguimiento de capturas, la incautación de armas y la incautación de drogas, lo que, en últimas, desde su perspectiva, impide conocer un aspecto fundamental en la misión de la institución: la calidad del servicio. Resulta paradójico que, tratándose de un modelo que se desprende de los postulados de la nueva gestión pública, no se incorpore la satisfacción de los ciudadanos con el servicio

de policía, así como indicadores de proceso, como un criterio de evaluación con igual o mayor relevancia que los indicadores de resultado.

Así mismo, se advierte que el cumplimiento de metas y el monitoreo de indicadores basados en este tipo de acciones no conduce necesariamente a un impacto sobre la criminalidad ni una mejoría en la percepción de inseguridad. En otras palabras, la medición y el seguimiento de indicadores de capturas e incautaciones no dan cuenta de la efectividad en el cumplimiento de la misión de la policía ni de la transformación de la situación objetiva de seguridad y convivencia.

En cuanto a si se considera que la percepción de la ciudadanía respecto de la seguridad ciudadana concuerda con los resultados ofrecidos, la mayoría de los expertos destaca que es un tema complejo, debido a que los reportes estadísticos informan la atención y efectividad a diversos procesos delictivos; mientras que desde la percepción ciudadana los delitos en vez de disminuir siguen aumentando, pues observan año tras año el incremento en la atención a hechos de seguridad y convivencia ciudadana.

Para ellos es evidente que, aunque se habla frecuentemente de resultados, capturas e investigaciones, la comunidad está inconforme por la inseguridad en todas sus modalidades. Además, consideran que el sistema judicial del país no satisface las demandas de la población. En este sentido, expresan la necesidad de un trabajo operativo policial que se integre mejor a las necesidades del ciudadano, que conduzca al desarrollo de la labor misional enfocado en la prevención y control para la convivencia y seguridad, atendiendo a la población de manera inmediata y generando mayor confiabilidad, sin tener que preocuparse explícitamente por salir a realizar sus actividades operativas centradas en el cumplimiento de las metas diarias que les han sido establecidas para su labor diaria.

Para algunos, en la evaluación se debe considerar la satisfacción de las necesidades de seguridad de la ciudadanía y la calidad del servicio de policía, mientras que para otros la percepción de inseguridad debe ser abarcada, pero diferenciada de los resultados, como lo manifestaron dos de los expertos consultados:

> Es nuestro cliente o quien recibe el servicio en paralelo. Sin ánimo de comparar miremos el caso de los taxis respecto a Uber, se coloca una queja a un taxista y no pasa nada porque las empresas son permisivas y dependen de la afiliación de los taxis. Pero el sistema de medición de Uber es diferente desde el comienzo que se aborda. Se siente un ambiente diferente, porque usted evalúa al conductor y su carro, eso hace que se cambie de actitud dándole razón a la premisa que dice: “Dime como te mido y te diré como te comportas”. Por eso debería de cambiarse el modelo

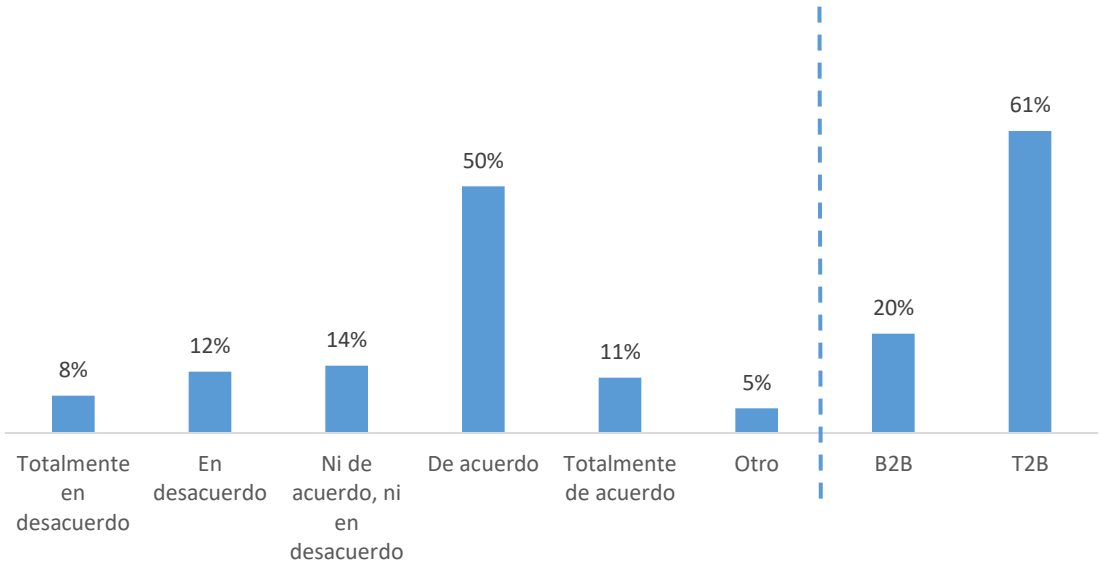
de evaluación a uno parecido como el de Uber, pero mejorado y más aterrizado al contexto de seguridad ciudadana (Entrevistado 5, comunicación personal, 5 de marzo del 2021).

Me parece que la percepción ciudadana no concuerda con los resultados ofrecidos, nuevamente cito el ejemplo de Bogotá, la percepción es que las cosas están empeorando, no obstante, la Alcaldía o la policía hayan presentado resultados favorables en gestión. Uno de los aspectos que puede aclarar esta diferencia es que la ciudadanía se queja principalmente por los hurtos menores, el cosquilleo, el atraco callejero, pero las cifras que muestra la institucionalidad solo reflejan los hechos denunciados y es bien sabido que el ciudadano no denuncia este tipo de delitos porque no confía en el sistema judicial o en la Policía o simplemente porque sabe que no va a pasar nada. (Entrevistado 1, comunicación personal, 1.° de marzo del 2021).

Finalmente, los expertos consideran que es necesario contemplar otro tipo de factores en la evaluación y monitoreo de la gestión, tales como los hallazgos que se generan en los procesos de control interno y externo y los imprevistos que pueden afectar la prestación del servicio de policía y el cumplimiento de las metas, por ejemplo, alteraciones graves del orden público, redistribución del pie de fuerza o emergencias. También se hace un llamado a que la metodología de evaluación y monitoreo sea más flexible e incorpore no solo el saber técnico-administrativo, sino también el saber qué puede aportar la experiencia de quienes están todos los días en campo.

Figura 16

P11: ¿considera que los resultados operativos de la Policía Nacional cumplen con los criterios establecidos para la prestación del servicio de policía?



Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

La encuesta realizada mostró la relevancia de otro tipo de criterios que, para los miembros de la institución, son de igual o mayor relevancia en la evaluación de la gestión. Por un lado, se les pidió a los participantes responder si consideran que los resultados operativos de la Policía Nacional cumplen con los criterios establecidos para la prestación del servicio de policía. El 61 % de ellos está de acuerdo en que los resultados cumplen con los criterios establecidos, mientras que el 20 % no está de acuerdo en que los resultados operativos cumplan con los criterios de prestación de los servicios de policía.

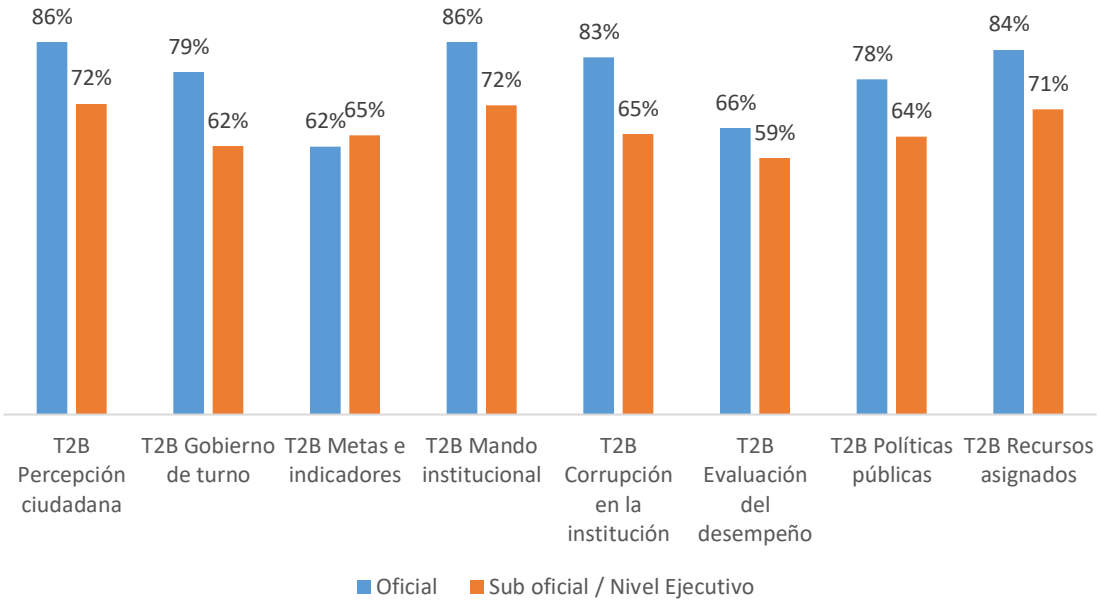
Dentro de las respuestas de la categoría “otro”, se encontró que:

- Se cumplen al mostrar resultados importantes tanto a nivel nacional como local, enmarcados en el respeto, los derechos humanos y las necesidades de la comunidad.
- Los criterios permiten el desarrollo operativo, porque están enmarcados en la Constitución y la ley, alineándose a lo establecido en las normas, reglamentos y lo más importante en los derechos humanos.
- La Policía Nacional obedece a su naturaleza preventiva, mostrando efectividad en las operaciones, que se hacen públicas para generar mayor confianza en la ciudadanía.

- No existe relación entre la misión y los objetivos de la Policía, enfocada en la práctica de campo.
- Se establece una evaluación de desempeño subjetiva, para medir indicadores y presentar resultados estadísticos que difieren de la realidad del servicio en la práctica.
- La búsqueda de la operatividad del servicio basado en resultados desvincula al personal en su razón principal de garantizar la seguridad del ciudadano.
- Se captura gente por cumplir las metas y no a quienes realmente están cometiendo los delitos.

Figura 17

P8: factores que impactan en el servicio de policía



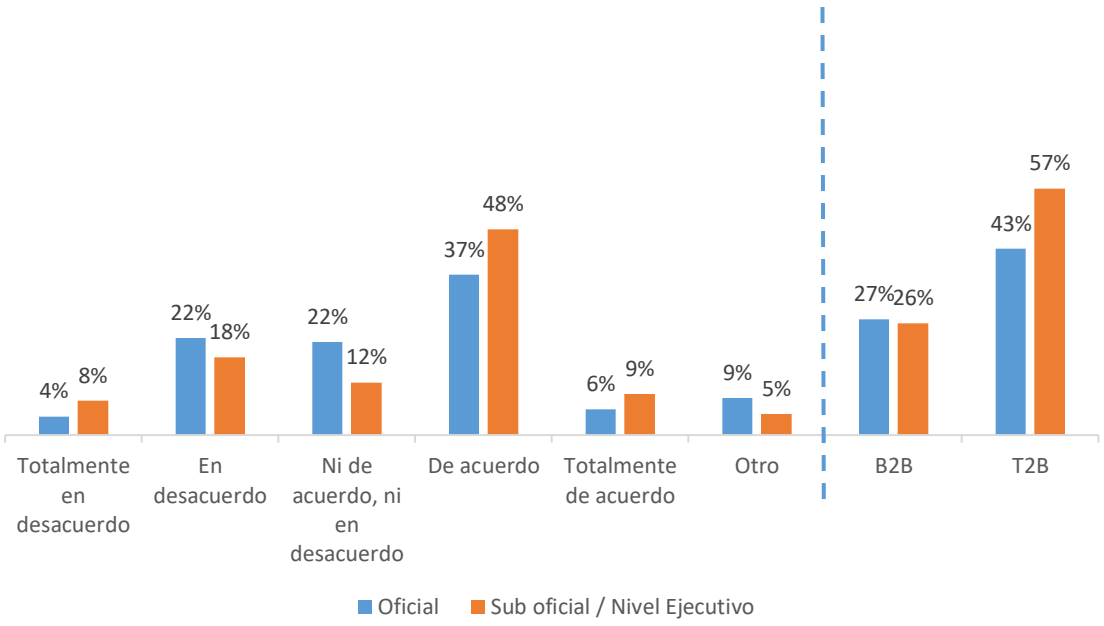
Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Por otro lado, se consultó a los encuestados sobre el impacto en el servicio de policía de factores como la percepción ciudadana, el gobierno de turno, las metas e indicadores, el mando institucional, la corrupción en la institución, la evaluación de desempeño, las políticas públicas y los recursos asignados. Los resultados ponderados por el nivel de

jerarquía indican que, tanto para el nivel oficial como para el suboficial/nivel ejecutivo de la muestra, la percepción ciudadana y el mando institucional son los factores que más afectan la prestación del servicio de policía.

Figura 18

P14: ¿considera que el modelo del servicio de policía es acorde a las necesidades que demanda la ciudadanía?



Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Considerando la variable Vd5 evaluada mediante la respectiva P14, para determinar la concordancia del actual modelo del servicio de policía con las necesidades que demanda la ciudadanía, se encontró que tan solo el 57 % del total de encuestados considera que el servicio de policía es acorde con las necesidades ciudadanas. También es así para el nivel suboficial/nivel ejecutivo con un 57 % y para el 43 % de los oficiales de la muestra.

Lo anterior demuestra que, si bien existe un reconocimiento del modelo de GpR dentro de la institución y de la necesidad de contar con mecanismos para asegurar el cumplimiento de las metas, se presentan inconformidades tanto con los criterios como en la manera en que se lleva a cabo la evaluación. El origen de este malestar se encuentra, entre otras razones, en la desconexión que se presenta generalmente entre quienes diseñan e implementan estos procesos en las oficinas de planeación y quienes día a día se

encuentran en campo y, por extensión, en la falta participación y de consideración del saber y la experiencia de los miembros que se encuentran en el nivel operativo.

Esto resulta paradójico, pues la implementación de la metodología y las herramientas de evaluación y seguimiento depende de equipos de trabajo dispuestos en instancias que funcionan en los diferentes niveles de institución, entre estas el Centro Informático Estratégico Policial (CIEP), Comité de Vigilancia y la Unidad de Seguimiento Operacional, cuyo papel es de vital importancia para el procesamiento, análisis y presentación de los datos para la toma de decisiones. Sin embargo, no menos importantes son las unidades policiales, pues de estas depende la producción misma de la información, es decir, la materia prima con la cual se evalúa y monitorea la gestión.

Aunque desde una perspectiva centrada en la burocracia pareciera que la evaluación de la gestión depende de los procesos y acciones establecidas internamente por las propias entidades, y de aquellas definidas por los sectores o ministerios a las cuales están adscritas y los organismos de control, en la práctica otros actores también inciden en este proceso, por ejemplo, políticos, medios de comunicación y gremios de diferente naturaleza. En un sentido similar, si bien la Policía Nacional tiene una gran responsabilidad en el cumplimiento de metas en materia de seguridad ciudadana y convivencia, esta no es suya exclusivamente. El logro de resultados en este ámbito también es del resorte de los gobiernos locales, la Fiscalía General de la Nación y de los operadores judiciales.

Aparte de los elementos ya mencionados, existe un factor que tiene especial incidencia en el desarrollo de este pilar dentro de la Policía: la evaluación del desempeño. En general, este es un proceso rutinario que se lleva a cabo dentro de la Institución con el objetivo de realizar seguimiento a las actuaciones, logros y desaciertos de sus integrantes, el cual tiene implicaciones sobre su trayectoria y afecta particularmente las decisiones sobre sus ascensos.

Para el control de la obtención de resultados dentro de la práctica del servicio de policía, los expertos resaltan el uso de la evaluación de desempeño de los funcionarios como medio para medir el cumplimiento de las metas asignadas, que afecta la calificación de desempeño y puede generar medidas de carácter administrativo o disciplinario al no lograr los mínimos establecidos en el plan de actividades. Tales medidas se relacionan principalmente con:

- Sanciones o llamados de atención, anexadas a la hoja de vida.
- Bajas valoraciones en la evaluación de desempeño anual.

- Desmejora del bienestar social (días de descanso, traslados, jornadas laborales, etc.)
- Investigaciones disciplinarias.
- El relevo de los comandantes o la reubicación de patrullas.
- El retiro discrecional del servicio.

Algunas de estas medidas pueden afectar el ascenso de grado jerárquico del personal en caso de ser repetitivo, lo cual lo lleva a tener una presión continua para el desempeño de actividades que permitan mostrar el cumplimento de las metas asignadas, generando reportes estadísticos que en algunos casos difieren de la realidad y afectan la imagen del actuar de la Policía Nacional frente a la sociedad.

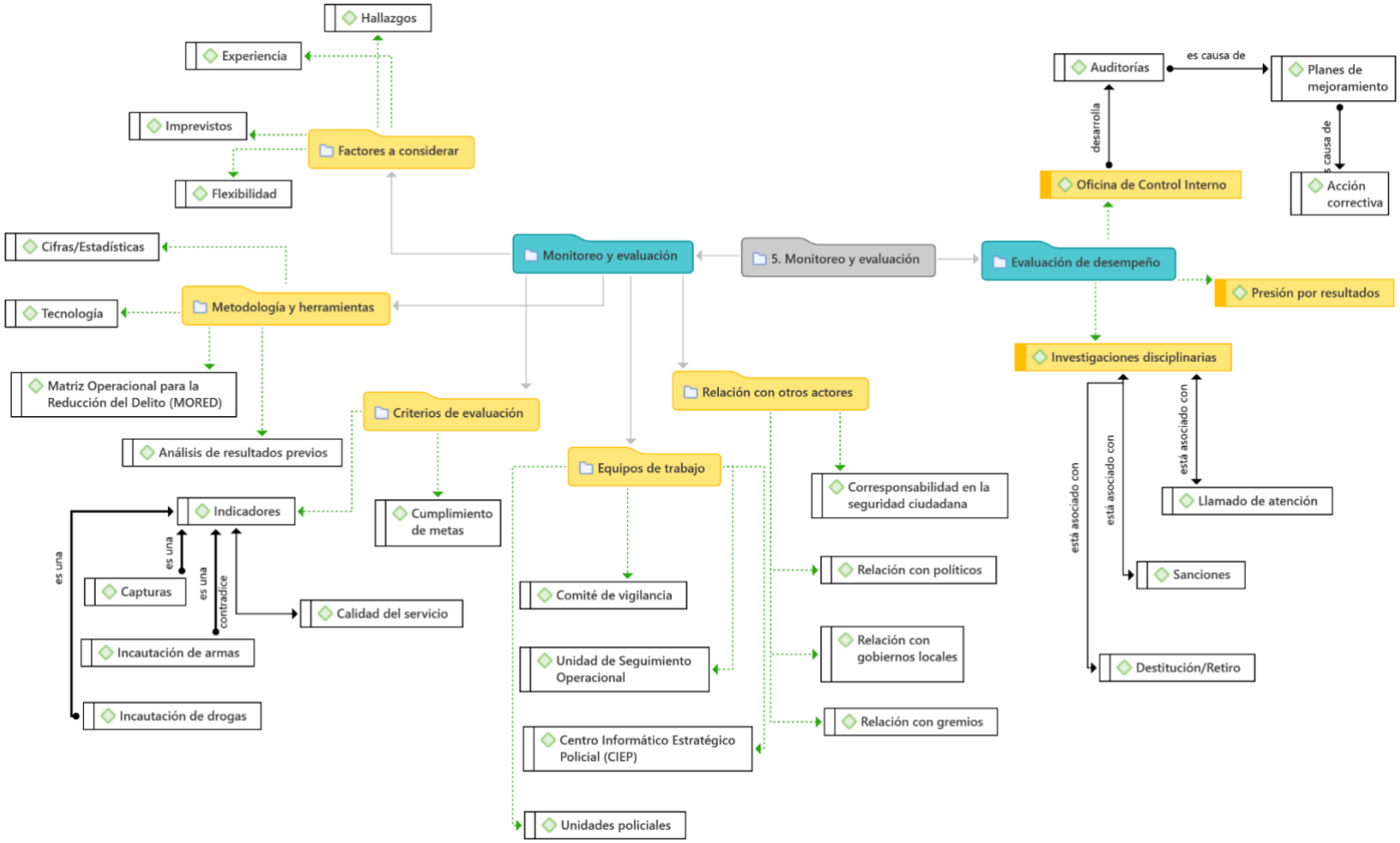
Este es un mecanismo que, en el marco de la implementación del modelo de GpR, genera cierto tipo de tensión. El establecimiento de metas y la existencia de mecanismos rígidos para su evaluación, en un contexto institucional en el que oficiales y suboficiales se juegan constantemente sus posibilidades de ascenso y de proyección profesional, lleva a que se genere una presión que se transmite a lo largo de la cadena de mando hasta quienes se encuentran en el nivel operativo.

Aunque por un lado se proveen unos incentivos institucionalizados con los planes de estímulos, que incluyen condecoraciones, premios en dinero, permisos, entre otros; por otro lado, la evaluación de desempeño puede derivar en llamados de atención, sanciones e incluso la desvinculación. Esta “falta de alternativas” al cumplimiento de las metas podría considerarse una doble fuerza que conduce, bien sea por la vía del premio o el castigo, a que las acciones que se llevan a cabo como parte del servicio de policía estén altamente condicionadas y restringidas a dar los resultados que se esperan.

Esta lógica de evaluación, así las cosas, no considera o no otorga la relevancia que ameritan los contextos en los que se producen los resultados, los medios empleados para lograrlos y las situaciones o capacidades particulares de quienes intentan alcanzarlos. Para los expertos es necesario analizar, en la evaluación de desempeño, no solo los resultados estadísticos presentados en el servicio operacional, sino las circunstancias en cada caso y algunos factores que pueden afectar el cumplimiento de metas, como el trabajo en equipo, las capacitaciones orientadas al servicio práctico operativo, los materiales logísticos asignados, las normas facilitadoras de la función frente a algunos compromisos y el apoyo ofrecido por las autoridades político-administrativas, con el propósito de que se evalúen la función y el desarrollo de procesos de manera integral.

Figura 19

Red semántica Monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración propia basada en integración de datos en Atlas TI.

5.5. Programas y proyectos

Por último, se identificó, desde la apreciación personal de los expertos, si el modelo de gestión actual por resultados es el adecuado en la prestación del servicio de la Policía a la ciudadanía y lo que representa en la práctica la materialización del plan estratégico institucional que lo integra.

Con relación al modelo de GpR, los expertos muestran en igual proporción su aceptación y no aceptación. Los que consideran este modelo apropiado indican que se debe a que es la carta de navegación o medio que orienta la gestión directiva al desarrollo de la misión y visión institucional que se materializa mediante al plan estratégico anual, el cual se va perfeccionando y mejorando de acuerdo con la evaluación continua de resultados, lo que permite que la institución genere procesos de mejora que se hacen visibles a la ciudadanía.

Entre los aspectos que se destacan del modelo, sobresalen la presencia del enfoque preventivo dentro de la doctrina policial, el cual podría promoverse más dentro de la institución; la puesta en marcha de procesos clave del servicio de policía como el Programa de Modernización Institucional y el Análisis Integral de Seguridad Ciudadana (AISEC), y las posibilidades que ofrece un modelo de transformación institucional, que incorpora en sus ejes de desarrollo un modelo holístico de liderazgo policial, y cambios en la cultura institucional, la gestión humana y el bienestar social. En términos cualitativos, quizás el aspecto mejor valorado es el MNVCC. Así lo describe uno de los expertos:

> Siempre me ha parecido que el MNVCC es una metodología perfecta. Si se desarrollara de acuerdo con lo estipulado en la doctrina, mejoraría el servicio de policía. ¿Por qué? Si miramos cómo se planea el servicio en la estación de policía, que es la unidad básica de despliegue del servicio, se parte de la realización del comité de vigilancia donde se analizan aspectos tales como la apreciación de inteligencia de la jurisdicción, el mapa de georreferenciación delictiva y contravencional, el análisis de las actividades preventivas y operativas, el análisis del comportamiento delictivo histórico de la semana, del mes y del año anterior (se debe realizar cuadrante por cuadrante y discriminar los más afectados y los que obtuvieron mejores resultados), los focos delincuenciales, la revisión de los resultados de encuestas de percepción, la apreciación de situación, la disponibilidad de recursos y tiempo de respuesta para atender los delitos, contravenciones y requerimientos de la comunidad.

> Una vez efectuado este análisis, la persona que lidera el comité retoma las principales problemáticas y con los líderes y patrullas de los cuadrantes priorizados o focalizados. Según sus aportes a los fenómenos delincuenciales, se deben establecer compromisos para contrarrestar los fenómenos delincuenciales y contravencionales. También se deben abordar las estrategias preventivas para los todos los cuadrantes. Luego de ello se establecen responsabilidades en las que se fijan las metas específicas para solucionar las problemáticas identificadas en pro de mejorar a nivel interno y externo la prestación del servicio de policía, encaminado a lograr los objetivos de convivencia y seguridad ciudadana. Finalmente se realiza el plan de trabajo donde se plasman las actividades que cumplirán cada uno de los integrantes del cuadrante y se especifica el tiempo, plazo determinado, responsables y los resultados esperados. Todo esto significa una construcción concertada y participativa teniendo en cuenta la cantidad de actores que intervienen. (Entrevistado 1, comunicación personal, 1.° de marzo del 2021)

En contraparte, quienes no están de acuerdo indican que, aunque el modelo ha permitido mejorar y coordinar las actividades internas, presenta algunas inconsistencias con lo que se muestra en las evaluaciones de resultados cuantitativos y la realidad con la que se enfrenta la ciudadanía.

En términos de la metodología de evaluación, se considera necesario actualizar los criterios e ítems de evaluación y, como consecuencia de lo anterior, ajustar el tipo de información que se recolecta y analiza, el tipo de indicadores y su alcance. También se demanda un mayor acompañamiento de los mandos en los procesos de evaluación y una mayor participación de la ciudadanía en estos, lo que a su vez requiere el ajuste en los procedimientos. Este último es tal vez el propósito en el que los expertos, en su mayoría, coinciden que debe apuntar la Policía: el acercamiento, la construcción de confianza y la satisfacción de las necesidades de seguridad de la ciudadanía, y la evaluación del servicio bajo estos criterios.

Igualmente, se considera que este modelo ha llevado a que, precisamente en la búsqueda de resultados a corto plazo, las intervenciones policiales sean sobre todo reactivas, que se pierda de vista otro tipo de resultados, a mediano y largo plazo, que podrían lograrse concentrando mayores esfuerzos en la inteligencia y la investigación criminal.

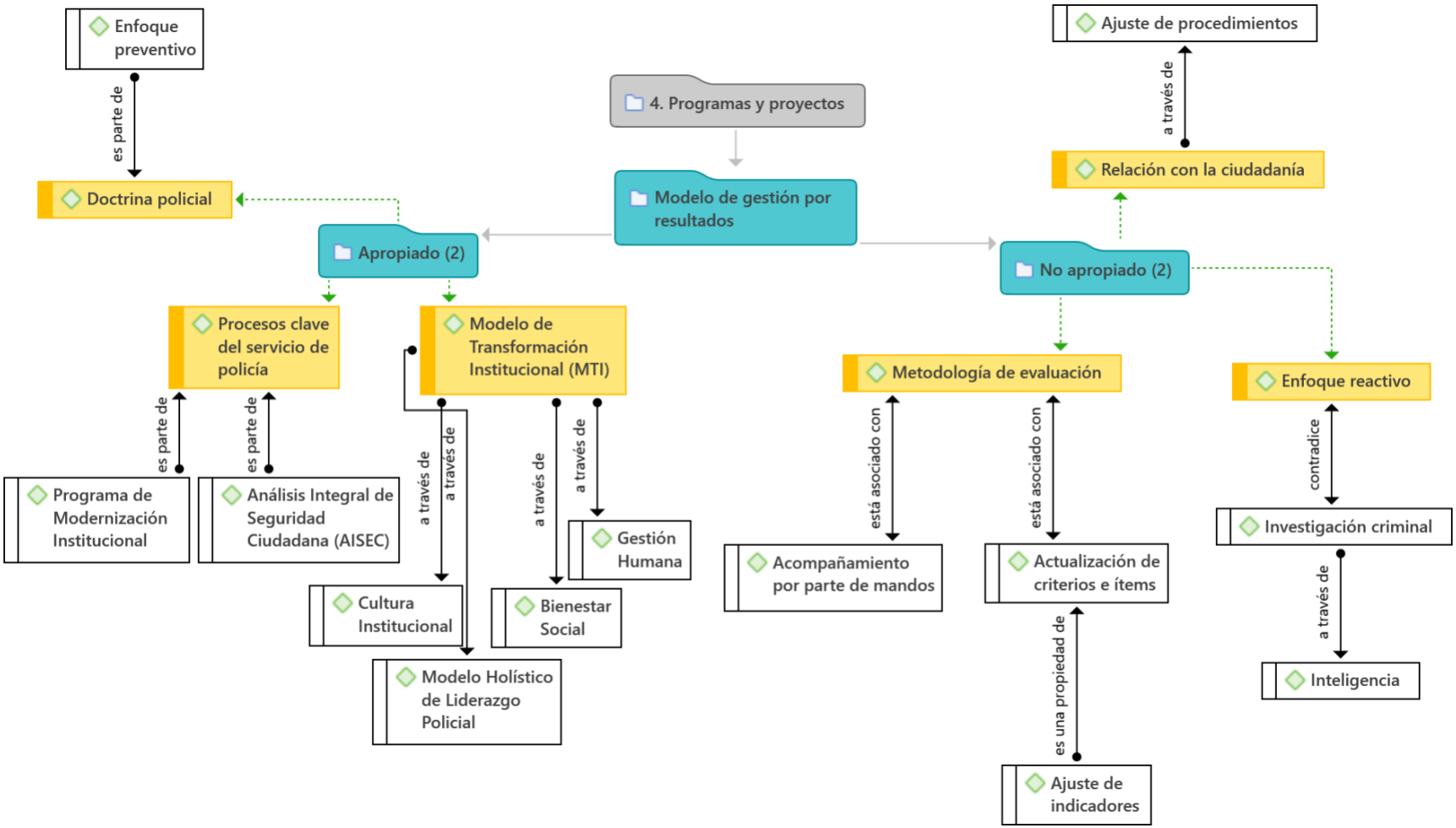
Al respecto, sugieren que podrían fortalecer el actual modelo, sin necesidad de cambiarlo en su totalidad, y con ello podría mejorar el desarrollo de la misión institucional basada en la gestión de resultados:

- Complementar el seguimiento y análisis de los resultados cuantitativos, integrando la percepción de seguridad que da a conocer la ciudadanía.
- Realizar trabajos interinstitucionales que involucren indicadores efectivos de prevención de acuerdo con las características y función de cada organización en los que se articulen responsabilidades, acompañadas de diferentes estrategias públicas y privadas.
- Las estadísticas de indicadores de gestión y metas organizacionales deberían ser solo un medio de orientación para conocer el estado, requerimientos y dirección del servicio prestado por la Policía y no solo para medir a sus funcionarios, quienes deberían recibir una evaluación de desempeño integral en la que se observen también sus capacidades al momento de tomar de decisiones, el liderazgo, el manejo de procesos operativos, su compromiso y ética profesional en el ejercicio en el que prime el servir a la sociedad.

En la figura 20 se puede identificar la percepción de los expertos acerca de la relación del actual modelo de GpR con la dimensión de los programas y proyectos.

Figura 20

Red semántica programas y proyectos



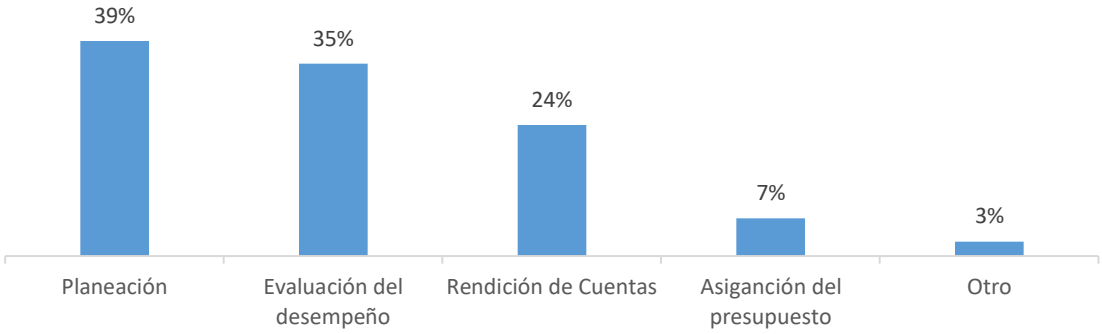
Fuente: Elaboración propia basada en integración de datos en Atlas TI.

La encuesta realizada a los expertos permitió observar información que corrobora estas visiones encontradas sobre la aceptación y, en últimas, sobre la pertinencia de la implementación del modelo de GpR en la institución. Estas se fundamentan, por un lado, en los aspectos en los que consideran que se ha aplicado el modelo de GpR, y, por otro lado, en las percepciones que existen sobre los cambios que esto ha significado en el cumplimiento de la misión de la Policía.

5.5.1. Aspectos de aplicación del modelo de GpR

Figura 21

P9: aspectos en los que se ha aplicado la GpR



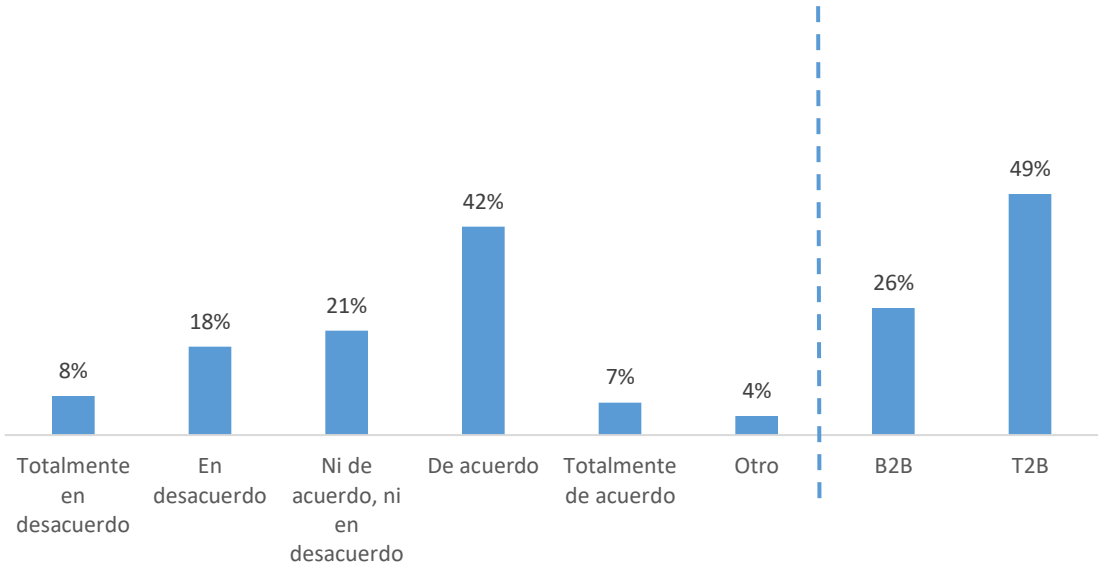
Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Cuando se les preguntó a los encuestados acerca de los aspectos en los que se ha aplicado el modelo de GpR en la Policía, el 39 % considera que este se ha aplicado en la planeación, el 35 % en la evaluación del desempeño, el 24 % en la rendición de cuentas, el 7 % en la asignación de presupuesto y el restante 3 % en otros aspectos. Es importante tener en cuenta que esta fue una pregunta de selección múltiple y que, por tanto, los porcentajes pueden no sumar el 100 %.

Otros aspectos que plantean los encuestados en los que se aplica la GpR se relacionan con la implementación de la herramienta DIORE direccionamiento para la reducción del delito y el desarrollo operativo del servicio de vigilancia, que ha llevado al cumplimiento de indicadores estadísticos para medir niveles de efectividad individual y colectiva del servicio de la policía, lo que los aparta de la finalidad de vigilancia, protección y seguridad de la ciudadanía.

Figura 22

P10 ¿está de acuerdo con el actual modelo de GpR implementado en la Policía Nacional?



Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Bajo esta misma línea, se les preguntó a los participantes si se encontraban de acuerdo con el actual modelo de GpR implementado en la Policía, a lo que el 49 % respondió estar en mayor o menor nivel de acuerdo con la implementación. Así mismo, el 26 % consideró estar en algún nivel de desacuerdo y al 21 % le es indiferente el actual modelo de gestión por resultados.

Teniendo en cuenta el nivel de aceptación con el modelo establecido, se presentaron algunas especificaciones a las respuestas, las cuales se clasifican a continuación:

Totalmente en desacuerdo

- El establecer indicadores para mostrar cifras no es lo más importante para el ciudadano.
- Muchas cuestiones en papel.
- Es una forma de obligar a los funcionarios a buscar resultados donde no se han dado, lo que nos lleva a cometer actos de corrupción por cumplir con metas inalcanzables.
- El cumplimiento de la estadística hace que se abandone la comunidad.

En desacuerdo

- Porque se basan más en cifras que muchas veces son falsas en la dedicación al servicio al ciudadano.
- Se pierde el objetivo de los resultados.
- Falta mayor capacitación para que el personal lo interiorice.
- Se inventan resultados operativos, lo que quita la oportunidad de enfocarse en la prevención.
- Busca una generación de falsos resultados, por la falsedad en la estadística.
- Los resultados son muy objetivos y se pierde la parte subjetiva del servicio

Ni de acuerdo, ni en desacuerdo

- Se debe orientar más el servicio a la reducción del delito y no a capturar por capturar. Así mismo, fortalecer la extinción de dominio.
- Debería ajustarse a las problemáticas de cada región.
- El servicio demanda operatividad que no puede aplicarse a la práctica.

De acuerdo

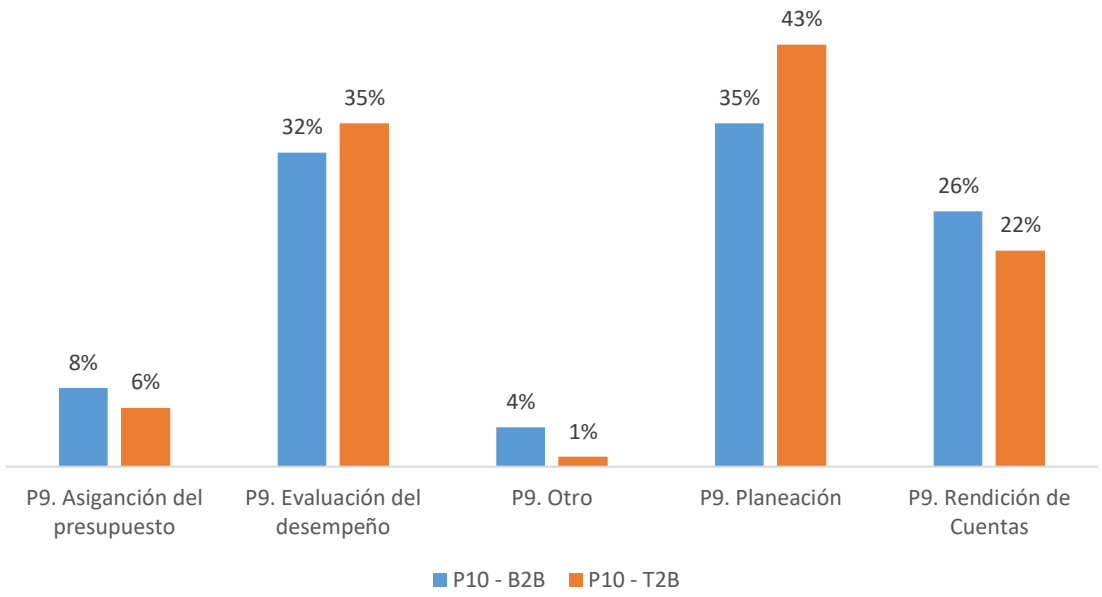
- Se busca mejorar el servicio a la comunidad y la credibilidad que se tiene hacia la institución.
- Es óptimo, permite mostrar los resultados en el trabajo realizado a diario.
- Exige más compromiso con la institución y la ciudadanía.
- Presenta una herramienta tecnológica que permite describir la información estadística de los indicadores de impacto.

Totalmente de acuerdo

- Establece los indicadores acordes a la actuación institucional.
- Mide la productividad de los funcionarios.

Figura 23

Relación de las preguntas P9 y P10



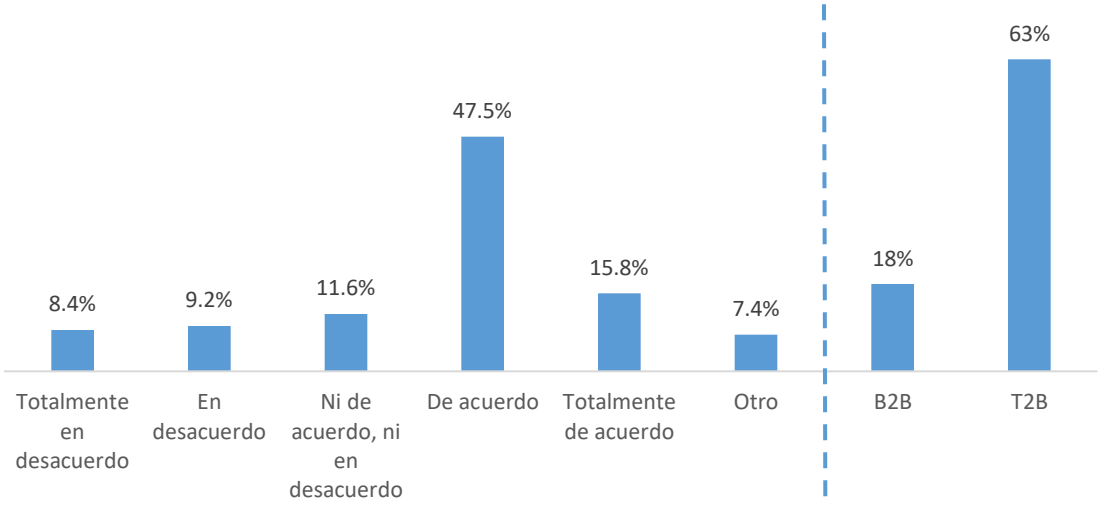
Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Al relacionar la pregunta 9, ¿en cuáles de los siguientes aspectos, considera que se ha aplicado la GpR en la Policía Nacional?, con la pregunta 10, ¿está de acuerdo con el actual modelo de GpR implementado en la Policía Nacional?, los resultados indican que la planeación y la evaluación del desempeño son aspectos igualmente considerados tanto por los grupos T2B como los B2B.

5.5.2. Cambios en el cumplimiento de la misión

Figura 24

P4: ¿enfocados en la práctica, considera que la gestión de la Policía Nacional de Colombia se ha transformado respecto a su misión principal?

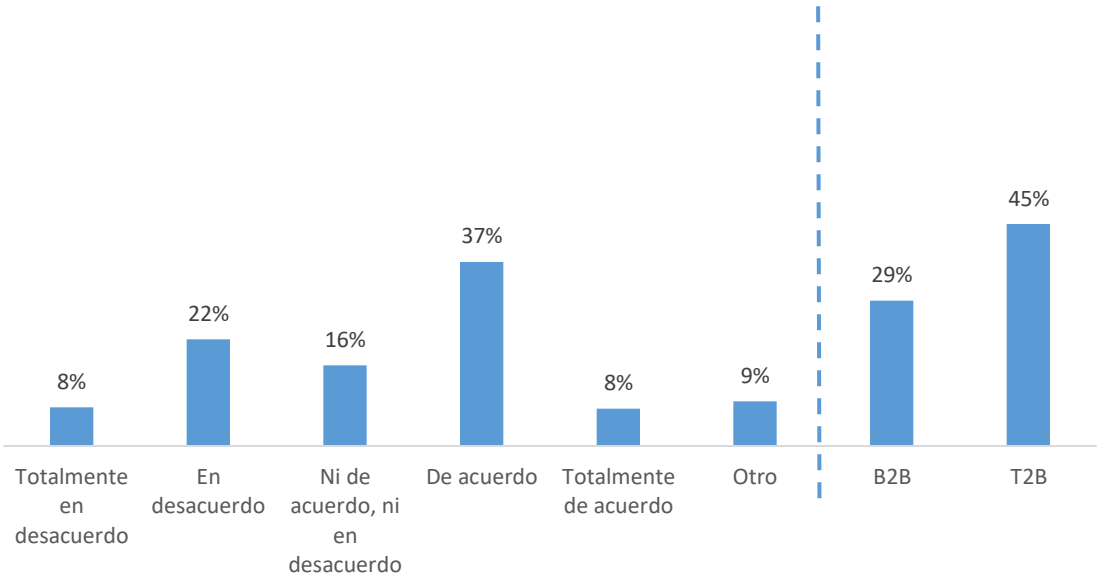


Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Se indagó, así mismo, sobre si la práctica del servicio desde la gestión de la Policía Nacional se ha transformado con respecto a su misión principal. Según los resultados presentados en la figura 25, el 63 % de los entrevistados considera estar de acuerdo en que, enfocados en la práctica, la gestión de la Policía Nacional de Colombia se ha transformado respecto de su misión principal. Este es un indicio para considerar que los encuestados consideran una relación entre los cambios misionales de la institución y la práctica del servicio de policía. En tanto el 18 % no percibe cambios entre la misión y la práctica del servicio. El 11 % no está ni de acuerdo ni en desacuerdo y el 7 % tiene otras consideraciones al respecto.

Figura 25

P6: ¿considera que en la práctica el servicio de policía se está llevando a cabo cómo debería?

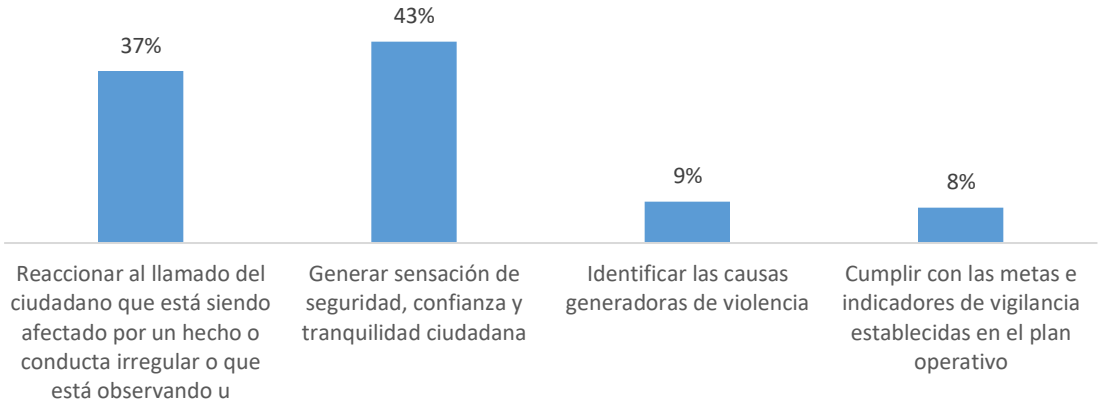


Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Con respecto a si el servicio de policía se está llevando como debería, los resultados de la muestra indican que el 45 % está de acuerdo con esta afirmación, mientras que el 30 % está en desacuerdo, lo que quiere decir que este grupo de encuestados considera que el servicio de policía no se está llevando como se debería.

Figura 26

P5 de las actividades vinculadas al servicio de policía, ¿cuál considera en este caso que es la más relevante en la actualidad?

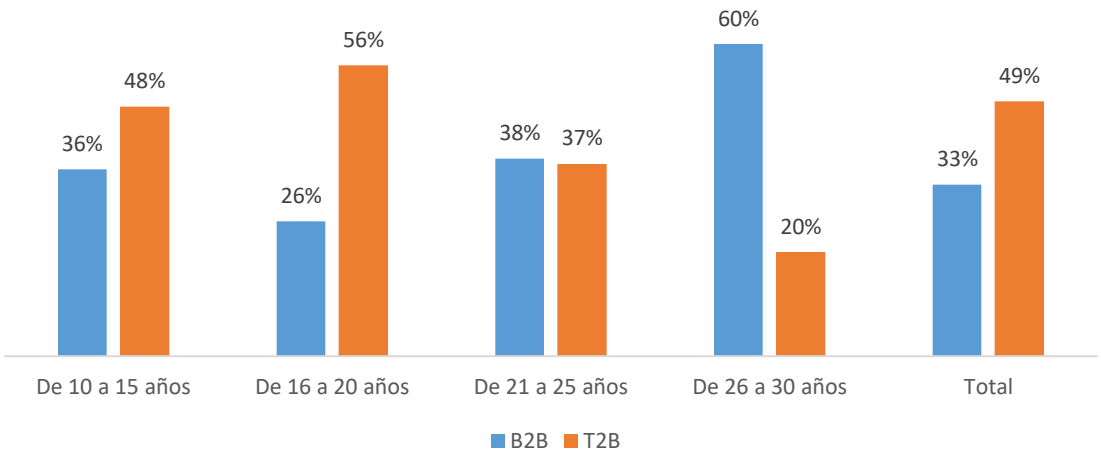


Fuente: Cálculos propios, datos ponderados.

Cuando se les preguntó a los encuestados sobre las actividades vinculadas al servicio de policía, el 37 % considera que la más relevante en la actualidad es la reacción al llamado ciudadano cuando este está siendo afectado por un hecho o conducta irregular. Mientras que para el 43 % de la muestra es más relevante generar sensación de seguridad, confianza y tranquilidad en la ciudadanía. Para el 20 % restante es más relevante identificar las causas generadoras de la violencia o el cumplimiento de las metas e indicadores de vigilancia establecidos en el plan operativo.

Figura 27

P15 ¿considera que la formación policial recibida ha sido suficiente y acorde a las necesidades del servicio de policía?



Finalmente, se les preguntó a los uniformados encuestados si consideraban que la formación policial recibida ha sido suficiente y acorde a las necesidades del servicio de policía. Con base en los datos recolectados, se encontró que el 49 % de la muestra estuvo de acuerdo, el 33 % consideró que la formación no es suficiente ni acorde y el 13 % no tomó una posición clara frente a lo consultado. La prueba chi cuadrado sugirió suficiente evidencia estadística para considerar que existe una relación entre el tiempo de vinculación y la variable de interés. Por lo tanto, podría plantearse la posibilidad de que el nivel de aceptación sobre la pregunta pueda tener alguna relación con el tiempo de vinculación a la Policía Nacional, aunque los datos no muestren ningún patrón o tendencia considerable.

Teniendo en cuenta la información expuesta, se puede identificar, entonces, que el grado de aceptación de la adopción del modelo de GpR en la Policía, en lo que concierne al pilar de programas y proyectos, depende en gran medida de los aspectos en los que se aplica el modelo y de la percepción del grado de afectación, esto tiene en el cumplimiento de la misión. El ejercicio de presiones con el uso de estadísticas y del seguimiento de trámites inoficiosos, y su poca o nula relación con el servicio a la ciudadanía y la satisfacción de sus principales necesidades de seguridad es el principal factor que afecta la aceptación de este modelo. En menor medida, se puede considerar que una alta proporción de los

miembros de la institución siente que no ha recibido formación suficiente y pertinente para la adopción del modelo de GpR en su quehacer.

5.6. Comprobación de la hipótesis

A menudo, las respuestas a preguntas de escala no siguen una distribución normal debido a que los datos son discretos y están acotados. Es decir, toman valores enteros y existen límites superior e inferior en los valores que la variable puede tomar. Por ejemplo, calificaciones entre 1 y 5 utilizadas en el cuestionario para conocer qué tan de acuerdo o en desacuerdo se encuentra el personal policial con cierta afirmación.

Con el objetivo de mantener la rigurosidad estadística, se validó este supuesto mediante la prueba estadística conocida como el test de Shapiro-Wilk. Esta prueba evalúa la hipótesis nula de que la muestra proviene de una población con distribución normal. A continuación, se presenta la tabla con los resultados obtenidos:

Tabla 20

Test de normalidad Shapiro-Wilk aplicado

Prueba de normalidad Shapiro-Wilk		
Pregunta	w-valor	p-valor
P4	0,88948	0,00000000000000022
P5	0,79563	0,00000000000000022
P6	0,92061	0,00000000000001499
P7	0,92061	0,00000000000001499
P8A	0,81622	0,00000000000000022
P8B	0,86286	0,00000000000000022
P8C	0,86297	0,00000000000000022
P8D	0,82462	0,00000000000000022
P8E	0,80766	0,00000000000000022
P8F	0,87686	0,00000000000000022
P8G	0,85012	0,00000000000000022
P8H	0,79315	0,00000000000000022
P9		
P10	0,14157	0,00000000000000022
P11	0,88196	0,00000000000000022
P12	0,87416	0,00000000000000022
P13	0,86102	0,00000000000000022
P14	0,90188	0,000000000000000264

P15	0,90825	0,0000000000000009748

Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, la hipótesis nula de la prueba evalúa la afirmación de que los datos siguen una distribución normal. Esto se considera válido siempre y cuando el p-valor sea mayor al nivel de significancia de la prueba (a=0,05). Sin embargo, los resultados indican que, por el contrario, todos los p-valores son menores al 5 %. Por lo tanto, existe suficiente evidencia estadística para rechazar la hipótesis nula y concluir que los datos no siguen una distribución normal.

Teniendo en cuenta que los datos no cumplen el supuesto de normalidad y que por tratarse de datos del tipo escala Likert no cumplen con los supuestos necesarios para considerar evaluar la linealidad es imposible evaluar los niveles de correlación entre las variables utilizando la correlación de Pearson. En cambio, se propone utilizar la correlación de Spearman, que es una prueba no paramétrica en la que no se requiere que los datos sean normales y puede manejar relaciones no lineales, lo que la hace más robusta y versátil en ciertas situaciones (Akoglu, 2018). Además, la prueba de Spearman resulta ser una opción más segura cuando se desconoce la distribución de los datos (Field, 2013).

La correlación de Spearman o prueba de Spearman mide la fuerza y la dirección de la asociación entre dos variables ordenadas. El rango de valores para el coeficiente de correlación de Spearman es de -1 a 1, igual que el coeficiente de correlación de Pearson. Un valor de -1 indica una correlación negativa perfecta, un valor de 1 indica una correlación positiva perfecta, y un valor de 0 indica que no hay correlación.

Tabla 21

Test de correlación de Spearman

Spearman's rank correlation Rho	s	p-valor	Rho
	11332361	0,000002041	0,2231719

Fuente: Cálculos propios.

Los resultados de la prueba rho de Spearman o de correlación de Spearman realizados para medir el grado de asociación entre la P4 y la P10 indican que existe una correlación positiva débil entre las dos variables (0,2231719) y que esta correlación es estadísticamente significativa al 5 %, dado que el p-valor de la prueba es menor al nivel de significancia y, por tanto, sugiere que se puede rechazar la hipótesis nula de que no existe una correlación entre las variables.

Teniendo en cuenta que la dirección y el grado de asociación entre las dos variables es positiva pero débil, se puede inferir que existe evidencia que sugiere una posible relación entre el modelo de gestión por resultados y las dinámicas del servicio de policía. Sin embargo, en esta aproximación a la tesis planteada por el investigador, los resultados cuantitativos se ven limitados por las condiciones en las que se recopiló la información de la muestra. Esto abre el campo para que futuras investigaciones sobre el tema puedan proporcionar resultados más concluyentes.

Conclusiones

El Estado colombiano se ha adherido a lineamientos de la banca internacional y otras instituciones, en especial al BID, con el fin de alcanzar las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En relación con el tema de estudio, destaca la importancia de la construcción de una gobernabilidad efectiva enfocada en el Estado de derecho, paz y derechos humanos en el que se reduzcan todas las formas de violencia. En este sentido, se asumió el modelo GpR como una guía en la elaboración de las principales políticas públicas, planes y programas como se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo que se despliega a todas las instituciones y organismos, el cual permite identificar, mediante el análisis estadístico, los alcances obtenidos, acordes a los indicadores propuestos para el acercamiento a las metas trazadas a nivel internacional.

El BID viene impulsando este modelo para medir la eficiencia de la gestión pública y de los gobiernos en América Latina y el Caribe, lo que deja clara la importancia de la GpR, ya que permite una definición clara de los resultados esperados en relación con los posibles cambios sociales e institucionales según el servicio que se ofrece. Una gestión institucional enfocada en la efectividad de los servicios, incrementando la eficacia, la eficiencia y la ejecución de estrategias que permitan una mejora continua en la evaluación y el seguimiento de los procesos, lo que en teoría indica que es un instrumento de medición que no se enfoca simplemente en el resultado, por lo contrario, permite la correlación de la gestión y los resultados. Sin embargo, según los resultados obtenidos, la interpretación que se le ha venido dando a este modelo en la Policía Nacional, por lo menos durante el periodo de estudio de la presente investigación, dificulta su implementación, pues se enfoca solo en resultados estadísticos que impiden realizar un adecuado seguimiento a los procesos que podrían ser de gran utilidad en la evaluación de los alcances y metas establecidas.

Probablemente, la inadecuada interpretación del modelo de GpR ha facilitado la ambigua sustentación del propósito final que en realidad se debe perseguir con este modelo, generando diferentes impactos negativos que afectan el actuar operativo de los miembros de la Policía Nacional y propiciando afectaciones directas a la convivencia y seguridad de los ciudadanos, que atentan directamente contra la protección de los derechos humanos de la población.

Las políticas nacionales que se crean como medio para minimizar los problemas de convivencia y seguridad de la sociedad están siendo establecidas en el cumplimiento de unas metas creadas bajo los conceptos y resultados de estadísticas descriptivas, sobre la

base de un modelo de resultados enfocado en conocer datos cuantitativos sobre los cualitativos en la prestación del servicio de policía, que definitivamente difiere de la realidad y necesidad de seguridad de la ciudadanía. Además, están sujetas a cambios continuos acordes al gobierno de turno que impiden realizar un proceso de implementación, desarrollo, control y evaluación a largo plazo, que puedan presentar un impacto real en el análisis de la efectividad de las estrategias desarrolladas.

La gestión de la Policía Nacional de Colombia, durante muchos años e incluso actualmente, se viene midiendo por los resultados obtenidos como parte de la administración pública del país, sin considerar la misión que le corresponde, lo que ha implicado una afectación al normal desarrollo del servicio de policía, por lo que es el ciudadano el principal afectado. Cabe resaltar que los principales objetivos de la Policía Nacional corresponden a acciones que son difíciles de medir y cuantificar, muestra de lo anterior son los indicadores del Marco Estratégico Institucional, que cuenta con variables como la percepción e índices de favorabilidad[35], de allí en parte el énfasis de resultados más cuantitativos que puedan ser reportados anualmente en la presentación de la rendición de cuentas.

Otra evidencia reflejada en la presente investigación, en relación con la injerencia directa del modelo de gestión por resultados en la Policía Nacional, es la aplicación permanente del sistema de evaluación del desempeño a los miembros de la institución. Esta evaluación es un instrumento de medición que amerita atención inmediata, si se tiene en cuenta que en muchos casos dista de ser concertada, como pretende su aplicación, y resulta ser impositiva bajo argumentos soportados en las metas esperadas por el gobierno de turno, omitiendo los factores que afectan el cumplimiento total de las actividades asignadas.

El sistema de evaluación del desempeño que subsiste en el periodo de interés del presente trabajo investigativo, incluso actualmente, está generando mayor presión frente al cumplimiento del servicio, pues se enfoca principalmente en la presentación de reportes estadísticos, que según el análisis de resultados ha llevado a un manejo inadecuado de los informes presentados e incluso a una competencia desleal dentro de la institución policial, lo que afecta significativamente la integridad del funcionario y la seguridad del ciudadano.

La evaluación del comandante resulta ser un instrumento de medición que garantiza el control de la gestión de los mandos institucionales; sin embargo, es evidente que estimula

[35] Un punto de referencia es la Resolución 00003 de 2019 “por la cual se adoptan las definiciones estratégicas y el marco estratégico institucional”.

una competencia que se aleja de ser sana. En este sentido, da cabida a la exigencia subjetiva de resultados al personal de base y provoca un efecto dominó de acciones negativas.

La gestión de los policiales orientada a los resultados los está alejando de prestar un servicio eficiente y oportuno, centrándose en el cumplimiento de parámetros estadísticos que miden su desempeño más que en el servicio hacia el ciudadano. Esta reorientación riñe con los conceptos de calidad que promueve el gerenciamiento público moderno basado en resultados. Por tanto, se evidencia una normalización cuando de presión por resultados se habla, considerando que es totalmente necesario para el logro de los objetivos, lo que está abriendo una ventana de oportunidad para cometer arbitrariedades en contra de los policiales y su estabilidad laboral.

Asimismo, se establece que aún prevalece el adoctrinamiento del personal sobre el sentido de pertenencia en la interiorización del conocimiento, lo que conduce a impactar negativamente en el factor humano tanto dentro de la institución como con el ciudadano, receptor principal del servicio. De igual manera, de acuerdo con la experiencia de los participantes en la gestión orientada a los resultados, resalta que este adoctrinamiento facilita la instrumentalización del ciudadano por parte de quienes se sienten presionados y deciden actuar de manera irregular para cumplir con la estadística requerida.

Los expertos coinciden de forma razonable en que, para poder tener una oferta de resultados disponibles que atiendan la demanda de metas establecidas por el gobierno de turno en temas de seguridad ciudadana, se requiere que subsista la delincuencia, lo que de esta forma contraria la razón de ser de las instituciones del orden en su lucha contra la criminalidad. En este sentido, difieren la eficacia del servicio y los resultados presentados, ya que los datos de intervención sobre las actividades delictivas siguen aumentando en cada reporte presentado y lo correcto sería visualizar una tendencia en la disminución de intervenciones realizadas contra los diferentes tipos de violencia, así se cumple con la misión institucional y no con la búsqueda de delitos que solo sirvan para mostrar acciones de control, mas no de prevención y reducción de los problemas de seguridad ciudadana[36].

[36] Por ejemplo, los resultados de incautación de sustancias psicoactivas y grandes operativos de ataque al microtráfico no significan siempre que exista mayor seguridad. Así mismo, se debe tener en cuenta que aún falta un largo camino por recorrer en el fortalecimiento de la denuncia ciudadana, que permita seguir promoviendo la lucha contra el delito en Colombia. Por otra parte, las políticas públicas de seguridad responden a necesidades complejas que no tienen un origen específico y representan dinámicas que no tienen causales específicas o dinámicas claras, por lo cual se siguen atacando las instancias más visibles de la inseguridad como el hurto, el microtráfico, la violencia, y de allí parten los principales datos sobre seguridad que se recogen.

La mayoría de los expertos consultados están de acuerdo en que tanto el modelo de GpR como el de servicio de policía son apropiados y su fin último está encaminado a la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Sin embargo, consideran que deben ser ajustados a aspectos de tiempo, modo y lugar, resaltando como factor principal el talento humano como el eje funcional del modelo. En este sentido, es razonable creer que el policial de todos los niveles jerárquicos debe comprender e interiorizar el modelo GpR y el servicio de policía no como un proceso de adoctrinamiento, sino como una actividad que articula procesos en todos los niveles de mando.

Recomendaciones

En relación con los resultados presentados en el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, a continuación, se presenta una serie de recomendaciones dirigidas al Estado, el Gobierno nacional y a la institución policial, que aportarán de manera positiva en la implementación del modelo de GpR en la Policía Nacional.

1. Al Gobierno nacional

En el proceso de modernización y cambio de las realidades sociales, el gobierno central ha impulsado una serie de políticas públicas que pretenden mantener la estabilidad social del país; sin embargo, no existe una política de Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Las políticas nacionales establecidas no son el mecanismo ideal dada su temporalidad y suceptibilidad de cambio, por lo tanto, se hace necesario tomar medidas de Estado, pero impulsadas desde el gobierno central.

a. Promover la creación de una política de Estado en materia de convivencia y seguridad ciudadana amparada por una ley marco que garantice su permanencia en el tiempo, garantizando la orientación de cambios de las realidades sociales como parte de los fines esenciales del Estado.
b. Desarrollar políticas públicas concernientes a su forma de ejecución por parte de la Policía Nacional, como garante de la seguridad ciudadana, así se evitan interrupciones y cambios drásticos producto de la transición periódica de los gobiernos.
c. Replantear la adopción del modelo de GpR promovido por el BID y otros organismos de carácter internacional con el propósito de establecer si este

modelo aplica transversalmente para medir la efectividad de todos los complejos procesos que entraña la administración pública de América Latina, especialmente la gestión de los cuerpos de policía como el de la Policía Nacional de Colombia.

d. Garantizar que los procesos de diseño de las políticas, planes y programas de orden nacional sobre convivencia y seguridad ciudadana cuenten con la participación integral de los actores involucrados, así se garantiza que respondan integralmente a las necesidades y estén ajustadas tanto al contexto como a los fenómenos criminales y sociales.
e. Realizar una intervención a los lineamientos y políticas nacionales actuales relacionadas con la convivencia y seguridad ciudadana en contextos tan complejos y cambiantes como los de Colombia para garantizar que se orienten de manera coherente con el proceso misional de la Policía Nacional en concordancia con el orden constitucional.
f. Analizar las experiencias exitosas que muchos países han presentado, pero también tener en cuenta aquellas dificultades comunes que se pueden generar de acuerdo con las características particulares de cada organización, para poder identificar mejores estrategias que contribuyan en la implementación y desarrollo del actual modelo de GpR en las entidades públicas.
g. Establecer acciones claras a nivel de las instituciones del Estado en cuanto a capacitación y control de la posible afectación a los derechos humanos y garantías ciudadanas que pueda resultar de la incorrecta interpretación del modelo de GpR.

2. A la Policía Nacional de Colombia

La correcta implementación del modelo de GpR total o parcialmente en la institución es determinante en su adecuado desarrollo y, por ende, en su impacto. Al presentar fallas en los procesos empleados para el seguimiento y control del servicio operativo de quienes realmente son los que transforman las actividades plasmadas en hechos concretos, se generan diversas contradicciones que tergiversan el enfoque misional establecido en el Plan Estratégico Institucional. En este sentido, es necesario tener en cuenta:

a. La participación activa de un grupo interdisciplinario que incluya personal de todos los grados de las unidades operativas y representantes de las diferentes unidades del servicio policial en el establecimiento de planes, metas y objetivos que forman parte del Plan Estratégico Institucional.

b. Revisar la forma como se está desplegando el Plan Estratégico hacia las unidades operativas, en el entendido de que se evidencia una variación en la comunicación de los comandantes hacia el personal de base, especialmente al momento de la asignación de metas e indicadores.
c. Establecer mecanismos e instrumentos que permitan proyectar metas e indicadores cualitativos de seguimiento del servicio, acordes a la misión y realidad que se observa desde la práctica en terreno y no solo basados en datos estadísticos descriptivos que impiden visualizar e integrar los problemas a los que se enfrenta diariamente el policía en el desarrollo de las actividades asignadas.
d. Realizar la pedagogía necesaria al personal de la institución sobre los objetivos y el enfoque del modelo de GpR adoptado por el gobierno central como estrategia para la realización del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se despliega institucionalmente, en este caso, hacia la Policía Nacional orientando la alineación del Plan Estratégico Institucional. Lo anterior para garantizar que sea orientado correctamente en la prestación del servicio policial.
e. Realizar seguimiento y control del modelo orientado a los resultados, basado en un proceso de comunicación abierto y asertivo que permita concertar responsabilidades acordes a la integración de capacidades, recursos y experiencias en la prestación del servicio de policía, destacando que no solo lo cuantitativo vale, sino que también lo cualitativo cuenta. A manera de ejemplo, si hay un cuadrante donde los actos delictivos y contravencionales son mínimos, pero los que se presentan son atendidos de manera inmediata y efectiva, evidencian una respuesta positiva para que exista un buen ambiente de seguridad tanto en percepción como en sensación de seguridad, lo que se traduce en el impacto esperado.
f. Mantener una motivación continua y objetiva de los miembros de la Policía, en la búsqueda del fortalecimiento de la vocación de servicio a la ciudadanía y del sentido de pertenencia institucional con miras al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos, evitando en todo caso actuar bajo presión.
g. Hacer una revisión objetiva al modelo, los planes y los programas orientados a resultados y la aplicabilidad real de todos sus componentes en la prestación del servicio de policía. Para ello, proponer inicialmente los ajustes a que haya lugar sin dejar de lado la conveniencia de introducir, como aspecto de vital importancia,

los instrumentos requeridos para medir en términos cualitativos la prevención como razón de ser de un cuerpo de policía, la cual no está siendo considerada al momento de evaluar la gestión de la institución.

h. Desarrollar actividades que permitan mejorar en el clima organizacional de la institución. Esta acción es de suma importancia, pues minimiza la inconformidad actual que presenta el personal, la cual no es expresada abiertamente por la forma como se gerencia el servicio de policía.
i. Revisar y ajustar la metodología de evaluación del desempeño del personal de la institución y la de los comandantes como apartado especial. Es prioritario no solo por ser un componente importante impulsado por el modelo de gestión por resultados, sino porque en sí misma la evaluación ejerce un alto grado de incidencia en las dinámicas normales de la prestación del servicio de policía, como lo demuestran los resultados mencionados.

Por último, es un deber felicitar a la Policía Nacional de Colombia por sus permanentes esfuerzos en el proceso de mejora continua para el mantenimiento de las condiciones de seguridad y convivencia en todo el territorio nacional. Así mismo, es de relevancia considerar los aspectos macro mencionados en la presente investigación al momento de seleccionar e implementar cambios organizacionales, ya que de alguna forma estos permiten visualizar de manera objetiva el modelo de GpR. Es importante tener en cuenta que, aunque este modelo en materia cuantitativa sea efectivo en otros sectores de la administración pública, no es una camisa de fuerza para llevarlo a cabo al pie de la letra en la Policía Nacional. Por esta razón, es significativa la participación de los miembros activos expertos que han trabajado tanto en áreas operativas como de planificación.

Es trascendental que la Policía Nacional invoque el compromiso y el apoyo del Estado en su conjunto para que el servicio público de seguridad ciudadana sea efectivo. Si la institución policial cuenta con el concurso de todas las instituciones del Estado para el cumplimiento de su misión, el impacto en la convivencia y el mantenimiento del orden público se verá reflejado en la calidad a la asistencia ciudadana, además de forjar el modelo de servicio de policía que el país requiere.

Referencias

Acero, H. (2015). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Fundación Seguridad & Democracia. https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf

Akoglu, H. (2018). User's guide to correlation coefficients. *Turkish Journal of Emergency Medicine, 18*(3), 91-93. https://doi.org/10.1016/j.tjem.2018.08.001

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Economica.

Álvarez, P. (2018). Ética e investigación. *Boletín Virtual Universidad de Santiago de Cali, 7*(2), 122-48.

Amorocho, J. y Puente, A. L. (2018, 6 de noviembre). 2488 policías investigados en el país ¿qué delitos cometen? *El Colombiano.* https://www.elcolombiano.com/colombia/fiscalia-tiene-2-488-investigaciones-sobre-la-policia-la-sal-se-corrompio-GB9614811

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* https://www.hchr.org.co/informes_anuales/informe-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2012/

Arellano, D. (2004). *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Centro de investigaciones y docencia económicas CIDE.

Arias, J., Villasís, M. y Miranda, M. (2016). Metodología de la investigación. *Revista Alergia México*, *63*(2), 201-6.

Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum: Revista del Departamento de Ciencia Política,* (1), 95-111. https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374 ISSN 2216-1767.

Asamblea Nacional Francesa (1789). Declaración de derechos del hombre y del ciudadano.

Atlas Ti (s. f.). *Atlas Ti Scientific Softwatre Development GmbH.* https://atlasti.com/es/atlas-ti-web

Balcázar, P., González, N., López, A., Gurrola, G. y Moysén, A. (2013). *Investigación*

Cualitativa. Universidad Autónoma del Estado de México.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2012). *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarollo en Latinoamérica y el Caribe.* BID.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela, 39*, 1-74.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013). Módulo 1. Gestión para resultados en el ámbito público. En *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales* (pp. 1-80). Instituto Interoamericano para el Desarrolo Económico y Social (INDES).

Banco Interamericano de Desarrollo BID (2015ª). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID.

Banco Mundial (1997). *El estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial.* Washington.

Banco Mundial y OCDE (2005). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo.* Banco Mundial y OCDE.

Bañón, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Editorial Díaz de Santos, S. A.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.

Becerra, D. (2011). Historia de la Policía en Colombia: actor social, político y partidista. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales, 34*(101), 253-72.

Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación administración, economía, humanidades y ciencias sociales.* Pearson.

Blasco, E. y Pérez, J. (2005). Metodologías de investigación en las ciencias de la actividad física y el deporte: ampliando horizontes Editorial Club Universitario.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5th ed.). Oxford University Press.

Bonilla, M. (2015). Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales. *Reflexión Política, 17*(33), 108-20.

Buchelli, G. y Gil, A. (2009). La Nueva Gestión Pública. *Líneas para el debate, 43,* 1-9.

Buendía, L., Cólas, M. y Hernández, F. (2005). *Métodos de investigación en psicopegagogía*. McGraw-Hill.

Cadena, P., Rendón, R., Aguilar, J., Salinas, E., De la Cruz, R. y Sangerman, D. (2017).

Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas, 8*, 1603-1617.

Campo-Arias, A. y Oviedo, H.C. (2008). Propiedades psicométricas de una escala: la consistencia interna. *Revista de Salud Pública, 10*(5), 831-390. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00642008000500015&lng=en&tlng=es

Cantoni, N. (2009). Técnicas de muestreo y determinación del tamaño de la muestra en investigación cuantitativa. *Revista Argentina de Humanidades y Ciencias Sociales, 7*(2), 1-6. https://www.sai.com.ar/metodologia/rahycs/rahycs_v7_n2_06.htm

Carrero, L. (2017). Qué es el SECOP II. *Colombia Compra Eficiente*. https://www.colombiacompra.gov.co/content/que-es-el-secop-ii-0.

Casas, J., Repullo, J. y Donado, J. (2003). La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I). *Atención Primaria, 31*(8), 527-380.

Cassetti, J. y Paredes, G. (2019). La teoría del cambio: una herramienta para la planificación y la evaluación participativa en salud comunitaria, *Gaceta Sanitaria, 34*(3), 305-307.

Castillo, L. (2005). *Análisis documental.* https://www.uv.es/macas/T5.pdf

Cejudo, G. M. (2011). *La nueva gestión pública*. Siglo XXI Editores, S. A.

CEPAL. (2020). *Gestión por resultado y presupuesto*. ILPES

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf

Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo, 39*, 56-74. https://doi.org/10.22431/25005227.147

Congreso de la República de Colombia (1915), Ley 41, por la cual se organiza la Policía Nacional y se le señalan sus atribuciones

Congreso de la República de Colombia (1991). Constitucion Política de Colombia.

Congreso de Colombia (1994). Ley 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Congreso de la República de Colombia (2003a). Ley 819, por la cual se dictan Normas Orgánicas en Materia de Presupuesto, Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Congreso de Colombia la República de Colombia (2003b). Ley 872, por la cual se crea el

Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en Otras Entidades Prestadoras de Servicios.

Congreso de la República de Colombia (2004). Ley 906. por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1150, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.

Consejo Nacional de Política Económica Social (1995). CONPES 2790, Gestión pública orientada a resultados. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2790.pdf

Consejo Nacional de Política Económica Social (2004). CONPES 3294, Renovación de la Administración Pública. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3294.pdf.

Consejo Nacional de Política Económica Social (2010). Conpes 3654, Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83124

Del Castillo, D. y Rodríguez, T. (2018). La ética de la investigación científica y su inclusión en las ciencias de la salud. *Acta Médica del Centro*,*12*(2), 213-27.

Corte Constitucional (1994). Sentencia de Constitucionalidad 024.

Cortés, D., Vargas, J., Hincapié, L. y Granco, M. (2012). Seguridad democrática, presencia de la policía y conflicto en Colombia. *Revista Desarrollo y Sociedad, 69*, 11-32.

Couselo, G. (1999). El papel de la Policía en una sociedad democrática, *Reis, 65*, 199-220.

Cruz, M. (2004). El análisis documental: indización y resumen en bases de datos especializada. *E-Prints in Library & Information Science, 13*. http://eprints.rclis.org/6015/1/Análisis_documental_indización_y_resumen.pdf

Cunill, N. y Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe Comparativo de 12 países*. Banco Mundial.

Danel, O. (2015). *Metodología de la investigación. Población y muestra.* https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4170.9529

Del Giorge, F., Girotto, L., Greco, A. y Paolini, C. (2010). Aportes conceptuales y metodológicos para la implementación de la gestión por objetivos y resultados en la administración pública provincial. *Revista Reflexiones, 2*(7), 20-35.

Deming, E. (1997). *La nueva economía para la industria, el gobierno y la educación*. Ediciones Díaz de Santos.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1994). *¿Qué es SINERGIA? DNP.*

https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Sinergia.aspx.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2008. *Sistemas de gestión por resultados: la experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del presupuesto por resultados a nivel municipal.* DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.* https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/1-PNSCC%20FINAL%20AGO%202011.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados.* DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2014). *Gestión Pública Efectiva.* DNP. https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/gestion-publica-efectiva.aspx.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Introducción al manual de formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales.*

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). *Los programas orientados a resultados como insumo fundamental en la elaboración de planes de desarrollo subdirección de proyectos e información para la inversión pública dirección de inversiones y finanzas públicas los programas orientados a resultados Co. 16.*

Departamento Nacional y SINERGIA (2019). *Institucionalización de la evaluación en Colombia.* https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/Institucionalizacion_de_la_Evaluacion_en_Colombia.pdf

Diez hechos que empañan la imagen de la Policía (2013, 25 de septiembre). *Semana.* https://www.semana.com/nacion/articulo/hechos-mala-imagen-policia/359025-3

Director General de la Policía Nacional de Colombia, (2009). Resolución 00912, por la cual se Reglamenta el Servicio de Policía.

Director General de la policía Nacional de Colombia (2012a). Resolución 04349, por la cual se define la estructura, se determinan las funciones del Departamento de Policía.

Director General de la Policía Nacional de Colombia (2012b). Resolución 3273, por la cual se define la estructura orgánica interna, se determinan las funciones del Departamento de Policía Bolívar.

Director General de la Policía Nacional de Colombia (2016). Resolución 1360, por la cual se expide el Manual de Bienestar y Calidad de Vida para el personal de la Policía.

Director General de la Policía Nacional de Colombia (2019). Resolución 00003, por la cual se adoptan las definiciones estratégicas y el marco estratégico institucional.

Domínguez, N., Valdéz, R. y Zandueta, L. (2013). *Aportes teórico-metodológicos para la investigación en comunicación*. Editorial Universidad de la Plata.

Dulzaides, M. y Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED, 12*, 1-5.

Dunwell, P., Pitfield, H. y Savill, H. C. (1998). Management by objectives. *R&D Management, 2*(1),21-24. https://doi.org/10.1111/j.1467-9310.1971.tb00090.x.

Emmanuel, E. (2002). ¿Qué hace que la investigación clínica sea ética? *Pautas Éticas de Investigación en Sujetos Humanos: Nuevas Perspectivas,* 83-95. https://www.bioeticacs.org/iceb/seleccion_temas/investigacionEnsayosClinicos/Emanuel_Siete_Requisitos_Eticos.pdf

Espino, G. (2010). Resultados operacionales y servicios de la Policía Nacional, 2009. *Revista Criminalidad, 52*(1), 143-237.

Estado realiza nuevo montaje contra jóvenes (2021, 10 de noviembre). Colombia informa. http://www.colombiainforma.info/estado-realiza-nuevo-montaje-judicial-contra-jovenes/

"Falsos positivos": macabra estrategia para demostrar que se estaba ganando la guerra (2018, 6 de abril). *Verdad Abierta.* https://verdadabierta.com/falsos-positivos-macabra-estrategia-mostrar-se-estaba-ganando-la-guerra/

Falsos positivos judiciales de la Policía (2022, 10 de abril). *Diario Criterio.* https://diariocriterio.com/falsos-positivos-judiciales-de-la-policia/

Fernández, J. (1989). Planificación de proyectos orientada a objetivos, el método ZOOP. Cuadernos de Trabajo Social.

Fernández, P. y Díaz, P. (2002). La investigación cualitativa y la investigación cuantitativa. *Investigación Educativa, 7*(11), 72-91.

Festinger, L. y Katz, D. (1992). *Los métodos de investigación en ciencias sociales*. Edición Paidos.

Field, A. (2013). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics.* SAGE Publications Ltda.

Filc, G. y Scartascini, C. (2008, 11 de junio). *Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina* [ponencia]. IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados, México.

García, O. (1983). La administración por objetivos. *Cuadernos de Administración, 6*(8), 45-60. https://doi.org/10.25100/cdea.v6i8.324.

García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (vol. 2). Banco Interamericano de Desarrollo.

García, I. (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. *Presupuesto y Gasto Público, 47*, 37-64.

García, M., Alvira, F. y Alonso, L. E. (2016). El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación. *Revista en Especialización Social, 154,* 161-76.

George, D. y Mallery, P. (2003). *SPSS for Windows Step by Step: A Simple Guide and Reference*. Allyn & Bacon.

González, M. (2002). Aspectos éticos de la investigación cualitativa. *Revista Iberoamericana, 29*, 85-103.

Gutiérrez, C., Torres, B. y Linares, M. (2013). Revisión y análisis de aspectos éticos de las investigaciones y de la asistencia médica. *Investigación Medicoquirúrgicas, 5*(1), pp. 113-41.

Guzzini, S. (2015). El poder en Max Weber. *Relaciones Internacionales, 30*, pp. 97-115.

Guzmán, M. (2003). *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: La experiencia chilena.* ILPES-CEPAL.

Henao, J. H., Pérez, G. y García, J. (2013). Innovación en un modelo de gestión gerencial: caso Policía Nacional de Colombia. *Gestión y Sociedad (Universidad De La Salle), 6*(1), 49-66.

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, M. P. (2016). *Metodología de la investigación*. McGRAW-HILL.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration, 69*(1), 3-19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Jany, J. (2005). *Investigación integral de mercados: Un enfoque operativo*. McGraw-Hill.

Johnson, B. y Christensen, L. (2020). *Educational Research: Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches* (7th ed.). Sage Publications.

Jiménez, R. (1998). *Metodología de la investigación*. Organización Panamericana de la Salud.

Kalton, G. y Flores-Cervantes, I. (2003). Weighting methods. *Journal of Official Statistics, 19*(2), 81-97.

Lopez, A. (2003). *Serie I: Desarrollo Institucional y reforma del Estado*. *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual* (n.° 68) [documento de trabajo]. Dirección de Estudios e Información.

López, I. M. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental.

Economía Informa, 396, 49-66.

Makón, M. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional* [ponencia]. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/clad/cong5/2/2-9.pdf

Manasliski, N. y Varela, L. (2009). Teoría de la agencia: evidencia empírica en firmas uruguayas. *Quantum: Revista de Administración, Contabilidad y Economía, 4*(2), pp. 48-63.

Marcel, M. (2007). Plan de Acción: Modelo de fortalecimiento del sistema de presupuesto basado en resultados en la administración pública federal de méxico.

Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. principios básicos y algunas controversias. *Ciênci y Saúde Coletiva, 17*(3), 613-19. https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006

Martínez, J. (2005). Nueva Gerencia Pública: Análisis Comparativo de la Administración Estatal en México, *Convergencia,12*(39), 13-49.

Méndez, W. y Rodríguez, J. (2010). *La relación de la policía con el resto de la sociedad: Práctica policial, territorio y bios* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.873

Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2013). *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados*. Segeplan.

Ministerio de Defensa Nacional (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática 2012-2012. 68.

Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011-2018*.

Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Política Marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana.* https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf

Mintzberg, H. (2009). Gestionar el gobierno, gobernar la gestión. *Foro de Gestión Clínica,* 2.0. http://si.easp.es/eis2011/wp-content/uploads/2009/10/Doc-6.-Gestionar-el-gobierno-gobernar-la-gestion-_Mintzberg_.pdf

Moe, R. C. (1994). The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review, 54*(2), 111-22. https://doi.org/10.2307/976519.

Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica.*

Universidad Surcolombiana.

Montalvo, J. (2010). Concepto de oden público en las democracias contemporáneas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid, 22,* 197-222.

Montagu, J. (2016). *Gestión por resultados en las políticas públicas: aprendizajes en los proyectos*. Eptisa.

Mousalli-Kayat, G. (2015). Métodos y diseños de investigación cuantitativa. https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2633.9446.

Naciones Unidas (1979, 17 de diciembre). "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials#:~:text=Ningún%20funcionario%20encargado%20de%20hacer,amenaza%20a%20la%20seguridad%20nacional%2CSavas (2008)

Naciones Unidas (2019). *A/HCR/40/3/Add.3: Situación de los derechos humanos en Colombia – Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/ahrc403add3-situation-human-rights-colombia-report-united-nations-high

Naranjo, F. (1998). *Modelo de simulación en muestreo*. Universidad de La Sabana.

Núñez, J. (2017). Los Métodos mixtos en la investigación en educación: hacia un uso reflexivo. *Cuadernos de Pesquisa, 47*(164): 632-490.

Policía asegura que no se exigen cuotas de capturados (2014, 20 de septiembre). *Noticiasrcn.Com*. https://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/policia-asegura-no-se-exigen-cuotas-capturados

Observatorio del Direccionamiento del Talento humano (2018, 30 de julio). Cifras de personal. https://www.policia.gov.co/talento-humano/estadistica-personal/cifras

O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction*. Crown Books.

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo (2018). *Departamento Nacional de Planeación DNP.* Naciones Unidas. https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/departamento-nacional-de-planeacion-dnp-de-colombia.

Oficina de las Naciones Unidas (ONUDC) (2010). *Integridad y responsabilidad de la Policía.* Naciones Unidas.

Ojeda, J., Quintero, J. y Machado, I. (2007). La ética en la investigación. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales, 9*(2), 345-570.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). *Asamblea General*. Vol. 04954.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD). (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. OCDE-CAD.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Editorial Paidos Ibérica.

Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 6*(14). https://quemarlasnavesreforma.blogspot.com/2008/12/oscar-oszlak.html

Ortiz, A. y Guillermo Rivero, G. (2007). *Desmitificando la teoría del cambio.* https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/demistificando-la-teoria-del-cambio.pdf

Otzen, T. y Manterola, C. (2017). Técnicas de muestreo sobre una población a estudio. *International Journal of Morphology, 35*, 227-320. https://doi.org/ 95022017000100037.

Pérez, G. (1994). *La investigación cualitativa: problemas y posibilidades*. Editorial La Muralla.

Pimienta, R. (2000). Encuestas probabilísticas vs. no probabilísticas. *Política y Cultura, 13*, 263-76. https://doi.org/0188-7742.

Policía Nacional. (2007). *Lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia.* Policía Nacional.

Policía Nacional. (2015). *Plan Estratégico Institucional Comunidades Seguras y en Paz - Visión 2030.* Policía Nacional.

Poli Hollywood, los montajes de la Policía Nacional (2017, 26 de marzo). Noticias 1. https://canal1.com.co/noticias/que-tal-esto/poli-hollywood-los-montajes-de-la-policia-nacional/

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.

Portillo, H. y Frühling, H. (2008). *Responsabilidad policial en democracia: una propuesta para América Latina.* Instituto para la Seguridad y la Democracia.

Prasad, S. (2004). Nepal: Hacia la gestión orientada a la consecución de resultados. En L. Strelkova (Ed.), *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo* (pp. 57-60). Banco Mundial y OCDE.

Policía Nacional (2008). *Lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia.*

https://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/politicas/lineamientospolicia.pdf

Policía Nacional (2010). *Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana: la prevención de la violencia, delincuencia e inseguridad.*

Presidencia de la República de Colombia (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.* https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf

Presidente de la República - Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Política Pública de Seguridad Democrática*. Ministerio de Defensa. https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf

Presidente de la República (1891). Decreto 1000, por el cual se organiza un cuerpo de policía nacional.

Presidente de la República (2007). Decreto 1027, por el cual se modifica la fecha de entrega del Informe Ejecutivo Anual de Evaluación del Sistema de Control Interno.

Presidente de la República de Colombia (2006). Decreto 1400, por el cual se crea la bonificación por operaciones de importancia nacional, Boina.

Presidente de la República de Colombia (2011). Decreto 4178, por el cual se reasignan funciones al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en relación con planificación, estandarización y certificación de las Estadísticas.

Presidente de la República de Colombia (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.* https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx.

Presidente de la República de Colombia (2020). Decreto 318, por el cual se fijan los sueldos básicos para el personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares; oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional; personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, y empleados públicos.

Presidente de la República de Colombia - Departamento Nacional de Planeación DNP (2011). Decreto 4170, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia compra eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura.

R&C Consulting (2014). *Gestión pública orientada a resultados- PpR* [video]. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. https://rc-consulting.org/blog/2014/08/gestion-publica-orientada-a-resultados-ppr/).

Ramos, J. (2016). Management by Results in Mexico, 2013-2014. Some Effects in Baja California. *Estudios Fronterizos, 17*(34), 64-84.

Reinoso, M. (2011). *La gestión pública institucional y el gobierno por resultados*. Editorial

IAEN.

Reyes, A. (2005). *Administración por objetivos*. Limusa.

Rivas, A. (s. f.). *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia.* www.pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf

Rodríguez, E. (2004). Comités de evaluación ética y científica para la investigación en seres humanos y las pautas CIOMS 2002. *Acta Bioethica, 1*, 37-47.

Rodríguez, G., Flores, G. y García, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa. Introduccióin a la investigación cualitativa.* https://cesaraguilar.weebly.com/uploads/2/7/7/5/2775690/rodriguez_gil_01.pdf

Rojas, O. y Benavides, F. (2017). *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia, 2002-2010*. Ediciones USTA.

Rogers, P. (2014). *La teoría del cambio, síntesis metodológicas: evaluación de impacto* (n.º 2). Centro de Investigaciones de UNICEF.

Rusu, C. (2011). *Metodología de la investigación.*

Schröder, P. (2006). *Nueva gestión pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann.

Shack, N. y Rivera, R. (2017). *Seis años de la gestión para resultados en el Perú (2002-2013)*. Universidad Continental.

Sierra, B. (1998). *Técnicas de investigación social.* Paraninfo.

Silva García, G. (1998). La policía en Colombia: paradojas de un modelo policial en una sociedad conflictiva. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (2), 137-178. https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/211333

Tamayo, G. (2001). *Diseños muestrales en la investigación*, *Semestre Económico,* 4(7), 1-14.

Tavares, M. y Berreta, N. (2006). *Sistemas de planificación Estratégica e innovación presupuestarias*. BID.

Tudela, P. (2011). *La Evaluación de la policial preventiva: logros y aprendizajes recientes en Chile.* Fundación de Paz Ciudadana.

Trzesniak, P. (2001, 4 al 6 de marzo). *Indicadores cuantitativos: reflexiones que anteceden a su implantación* [ponencia]. Seminario sobre Evaluación de la Producción Científica, São Paulo, Brasil.

United Nations Development Group (2011). *Results-Based Management.*

Universidad de UCLA (2018). Consideraciones éticas. *Centro de Investigaciones de UCLA*

3. https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=43203

Universidad del Rosario (2018). Guía para la descripción de las consideraciones éticas de un proyecto de investigación. 4.

Vera, M. (2006). *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Zall, J. y Rist, R. (2003). *Manual para gestores de desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados.*Banco Mundial.

Anexos

Anexo A. Formato de encuesta

Gestión por Resultados en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia

Estimado Sr. / Sra.,

La presente encuesta tiene como objetivo Analizar los impactos del modelo de Gestión por Resultados en la prestación del serviciopor parte de los funcionarios de la Policía Nacional de Colombia, con el único fin de recopilar información necesaria para nuestro proyecto de investigación: " **Impacto del modelo de Gestión por Resultados en la prestación del servicio de policía por partela Policía Nacional de Colombia.**" como requisito de grado en nuestra formación Profesional.

La información que nos proporcionen es de vital importancia para nuestro proyecto. Estas respuestas se mantendrán en absoluto anonimato, utilizándola solamente para fines educativos y los procesos investigativos del trabajo de grado.

Agradezco de antemano su colaboración y sinceridad en sus respuestas.

I. Información General

1. Indique el tipo de vínculo con la Policía Nacional

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Miembro Activo
- ◯ Reserva activa
- ◯ Otro... ☐

2. Indique el grado jerárquico

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta, en caso de estar retirado o reserva activa seleccione ninguno*

- ◯ General
- ◯ Mayor General
- ◯ Brigadier General
- ◯ Coronel
- ◯ Teniente Coronel
- ◯ Mayor
- ◯ Capitan
- ◯ Teniente
- ◯ Subteniente
- ◯ Comisario
- ◯ Subcomisario
- ◯ Intendente Jefe
- ◯ Intendente
- ◯ Subintendente
- ◯ Patrullero
- ◯ Sargento Mayor
- ◯ Sargento Primero
- ◯ Sargento Viceprimero
- ◯ Sargento Segundo
- ◯ Agente
- ◯ Ninguno

3. Indique el tiempo de vinculación con la Policía Nacional

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ 10-15 años
- ◯ 15-20 años
- ◯ 20-25 años
- ◯ 25- 30 años
- ◯ Màs de 30 años

4. ¿Enfocados en la practica, considera que la gestión de la Policía Nacional de Colombia, se ha transformado respecto a su misión principal?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta, acorde a su experiencia*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacuerdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique el porque de su respuesta ☐

5. De las actividades vinculadas al servicio de policía ¿Cuál considera en este caso que es la más relevante en la actualidad?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Reaccionar al llamado del ciudadano que está siendo afectado por un hecho o conducta irregular o que está observando un comportamiento ilícito en ejecución o una actitud sospechosa
- ◯ Generar sensación de seguridad, confianza y tranquilidad ciudadana
- ◯ Identificar las causas generadoras de violencia
- ◯ Cumplir con las metas e indicadores de vigilancia establecidas en el plan operativo
- ◯ Otro... ☐

6. ¿Considera que en la práctica, el servicio de policía se está llevando a cabo cómo debería?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta, acorde a su experiencia*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique el porque de su respuesta, identificando los aspectos positivos o negativos ☐

7. ¿Considera que existen factores que afectan la prestación del servicio de policía?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta, acorde a su experiencia y especifique su respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique su respuesta, describiendo los elementos o situaciones identificadas ☐

8. El servicio de policía puede verse impactada por diferentes factores. A continuación se presentan algunos de ellos, para que los califique de 1 a 5 de acuerdo a su percepción sobre la influencia que ejercen.

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una sola escala por factor. Si considera que el factor no influye en el servicio de policía señale 0, o indique el grado de influencia que va desde 1(irrelevante) 2(poco relevante) 3(algo relevante) 4(relevante) 5 (muy relevante)*

	0	1	2	3	4	5
Percepción ciudadana	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Gobierno de turno	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Metas e indicadores establecidos	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Mando institucional	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Corrupción en la institución	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Evaluación de desempeño	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Políticas públicas	◯	◯	◯	◯	◯	◯
Recursos asignados	◯	◯	◯	◯	◯	◯

9. ¿En cuáles de los siguiente aspectos, considera que se ha aplicado la Gestión por Resultados en la Policía Nacional?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una o más respuestas*

- ☐ Planeación
- ☐ Rendición de Cuentas
- ☐ Evaluación del desempeño
- ☐ Asiganción del presupuesto
- ☐ Otro, cual? especifique ____

10. ¿Está de acuerdo con el actual modelo de Gestión por Resultados implementado en la Policía Nacional?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacurdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique su respuesta ____

11. ¿Considera que los resultados operativos de la Policía Nacional cumplen con los criterios establecidos para la prestación del servicio de policía?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacurdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique su respuesta ____

12. ¿Considera que se integra la planificación por resultados a las actividades del servicio de policía ?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacurdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique como se realiza [ ]

13. Según su percepción ¿considera que es útil premiar a las unidades y al personal Policial basado en resultados operacionales?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacurdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique su respuesta [ ]

14. ¿Considera que el modelo del servicio de policía es acorde a las necesidades que demanda la ciudadanía?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacurdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique su respuesta [ ]

15. ¿Considera que la formación policial recibida a sido suficiente y acorde a las necesidades del servicio de policía?

Instrucciones de pregunta: *Seleccione una respuesta*

- ◯ Totalmente en desacuerdo
- ◯ En desacuerdo
- ◯ Ni de acuerdo, ni en desacurdo
- ◯ Deacuerdo
- ◯ Totalmente de acuerdo
- ◯ Especifique su respuesta [ ]

Anexo B. Formato de entrevista

Introducción entrevista

La siguiente entrevista tiene una finalidad netamente académica, en el marco del desarrollo de una investigación de tesis doctoral que pretende abordar la comprensión de los impactos del modelo de GpR, en el desempeño del servicio de policía de la Policía Nacional.

Para el cabal entendimiento de la entrevista, es necesario que usted conozca que:

- El *servicio de policía* es un servicio público a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el libre ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes del territorio nacional.

- La *gestión por resultados* es un modelo de administración que *enfoca su planeación en torno a unos resultados previamente establecidos,* y la consecución de estos, habilitando a las organizaciones públicas para que desarrollen procesos en torno a lo anterior, como parte de un proceso de creación público. De acuerdo con el BID (2012), se materializa por medio de:

    - *Planeación por resultados:* Representa la planeación que se realiza con base a un análisis que busca recoger la experiencia del pasado y el pensamiento orientado hacia el futuro y para forjar procesos *por los cuales el gobierno define sus metas* u objetivos de *política en consonancia con resultados esperados,* estableciendo prioridades y las estrategias para alcanzarlos.
    - *Presupuesto por resultados* (asignación de recursos basados en resultados esperados): Es el proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que vincula la *asignación de recursos* a productos y *resultados medibles,* así representa un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente *el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos.*
    - *Gestión financiera y auditoría* (obtención y aplicación de recursos basados en resultados-rendición de cuentas basados en ejecución financiera basada en resultados obtenidos): Es el conjunto de elementos que hacen posible la

captación de recursos y su aplicación en la concreción de objetivos y las metas del sector público, conformada por procedimientos que intervienen en las operaciones *necesarias tanto para la captación como para el gasto de recursos.* La auditoría por su parte representa un control posterior, que se fundamenta en un sistema en el que la gerencia toma decisiones de asignación de recursos financieros y no financieros *cuyos resultados son examinados posteriormente por un ente externo.*

- *Gestión de programas y proyectos:* Es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno. Implica que la gestión de programas y proyectos posea un *plan sectorial de mediano plazo alineado con los objetivos, las estrategias del plan nacional y los resultados esperados*. Involucra, además, la implantación de una necesidad de *estandarización de procesos,* por tanto, debe de funcionar parecido a una cadena de valor.
- *Monitoreo y evaluación:* Esta dimensión incorpora *indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y los proyectos,* con los resultados establecidos en la planificación (los productos, los efectos y los impactos) y los criterios, las normas y las directrices que guían la intervención de las entidades.

Datos del entrevistado

Grado	
Vínculo actual (activo o reserva activa)	
Año de ingreso	
Año de retiro (si aplica)	
Estudios universitarios (pre - posgrado-N/A)	

Preguntas	**1. Planeación por resultados** 1. ¿Sabe en qué consiste la planeación por resultados de la Policía Nacional? 2. ¿Conoce y entiende los planes estratégicos institucionales trazados por la Policía Nacional? 3. ¿Ha participado en el diseño y programación de actividades del plan estratégico anual que elabora la policía? 4. ¿Conoce de qué forma se planean las actividades que están involucradas en la prestación del servicio de policía por parte de la Policía Nacional de Colombia?

	5. ¿Para el desarrollo del servicio de policía, se cuenta con un plan de actividades o de trabajo que rija el quehacer operativo? Por favor explíquelo. 6. ¿Usted tiene conocimiento sobre los responsables, la forma y el criterio que se tienen para asignación de las metas institucionales? 7. ¿Cuál es su criterio con relación a las metas institucionales asignadas como indicador de la prestación del servicio de policía? 8. ¿Sabe usted si las metas asignadas desde el Ministerio de Defensa son las mismas que desde el nivel directivo de la institución se asignan al nivel operativo? 9. ¿Desde su vivencia policial, considera que los tiempos asignados para el cumplimiento de las metas es suficiente? 10. ¿Usted logró cumplir con las metas que le fueron asignadas para la prestación del servicio de policía? ¿Por qué? 11. ¿Existe un incentivo institucional por el debido cumplimiento de las metas asignadas? 12. ¿Cuál ha sido para usted la influencia de las políticas públicas de seguridad en la planeación de resultados o metas planteadas para la Policía Nacional durante el periodo 2010-2018? 13. En su experiencia, ¿existen factores no mencionados que dificulten el debido cumplimiento de las metas asignadas? **2. Presupuesto por resultados** 14. ¿Sabe en qué consiste el presupuesto por resultados? 15. ¿Considera que el presupuesto asignado a las unidades de Policía es suficiente? 16. ¿Influye el presupuesto asignado a las unidades de policía en el cumplimiento de las metas que le han sido asignadas? **3. Gestión financiera y auditorías** 17. ¿Sabe en qué consisten la gestión financiera y las auditorías? 18. ¿Cree que la obtención y ejecución de recursos de inversión en las unidades de policía deben estar dadas por los resultados estadísticos? 19. ¿Conoce los mecanismos de rendición de cuentas de la Policía Nacional? ¿Cuál es su criterio al respecto? 20. ¿Conoce cómo se realiza el monitoreo y evaluación de resultados dentro de la Policía Nacional? 21. Describa cómo se controla la obtención de resultados dentro de la práctica del servicio de policía. 22. ¿Qué sucede internamente si no se cumple alguna de las metas que se le asignan?

	23. ¿Cuáles son los criterios de evaluación de los resultados que son obtenidos en la prestación del servicio de policía? 24. ¿Considera que existe presión por la obtención de resultados que impacten positivamente las estadísticas? 25. ¿En su criterio profesional, la metodología de evaluación del desempeño es apropiada para la labor que desarrolla? Explique su respuesta. 26. ¿Considera que la opinión de la ciudadanía es un factor influyente respecto a la asignación de metas o resultados de la Policía Nacional? Explique su respuesta. 27. ¿Considera que la percepción de la ciudadanía respecto de la seguridad ciudadana concuerda con los resultados ofrecidos? Explique su respuesta. **4. Gestión de programas y proyectos** 28. ¿Qué representa, en la práctica la materialización del Plan Estratégico Institucional? **Pregunta complementaria** Desde su apreciación personal, ¿considera que el modelo de gestión actual por resultados es el adecuado en la prestación del servicio de la policía a la ciudadanía? Justifique su respuesta y describa las posibles sugerencias de cambio que usted cree deben realizarse si considera que las hay.

Anexo C. Formato de revisión documental

Fecha	
Título	
Autor	
Año	
Edición	
Palabras claves	
Editorial	
Conceptos abordados	
Preguntas de análisis	¿El texto relata aspectos sobre la evaluación por resultados y la influencia en la Policía Nacional en la práctica de su función de vigilancia? ¿Qué aspectos pueden ser reconocidos de la implementación de la dimensión de planificación por resultados?

	¿Qué aspectos pueden ser reconocidos de la implementación de la dimensión de presupuesto por resultados? ¿Qué aspectos pueden ser reconocidos de la implementación de la dimensión de gestión financiera y auditorías? ¿Qué aspectos pueden ser reconocidos de la implementación de la dimensión de gestión de programas y proyectos? ¿Qué aspectos pueden ser reconocidos de la implementación de la dimensión de monitoreo y evaluación? ¿Qué visión se tiene sobre la función de vigilancia de la Policía Nacional?
Conclusiones	

Anexo D. Código R para pruebas y análisis estadísticos

```
library(haven)
Base_SPSS <- read_sav("/Tesis Doctoral/Bases/Base SPSS.sav")
Base_SPSS <- as.data.frame(Base_SPSS)
```

Prueba de bondad de ajuste

```
frec_obs <- c(328, 116)
frec_esp <- c(0.95, 0.05)

chisqtest <- chisq.test(frec_obs, p = frec_esp)

chisqtest$p.value
cat("Si el valor p es menor que el nivel de significancia establecido, se puede inferir que la distribución observada es significativamente diferente de la distribución teórica. Se recomienda realizar el ponderador",chisqtest$p.value)
```

Cálculo de error de muestreo

```
n <- 422

p <- 0.45

confianza <- 0.95


z <- qnorm(1 - ((1 - confianza) / 2))

error <- (z * sqrt(p * (1 - p))) / sqrt(n)


cat("El error de muestreo es:", error)
```

#este error significa que se espera que los resultados de la encuesta difieran en un 4,47 % de los resultados que se habrían obtenido si se hubiera encuestado a toda la población.

Prueba exacta de Fisher

```
#H0: Las variables son independientes, no hay relación entre las dos variables categóricas-

#Si el valor p es menor que el nivel de significancia establecido, se puede inferir que la asociación entre las dos variables categóricas es significativa


tabla_contingencia <- matrix(c(32, 125, 34, 107, 10, 46, 3, 4), nrow = 2, ncol = 4, byrow = TRUE,

 dimnames = list(c("B2B", "T2B"), c("De 10 a 15 años", "De 15 a 20 años", "De 20 a 25 años", "De 25 a 30 años")))

fisher.test(tabla_contingencia)



tabla_contingencia <- matrix(c(59, 79, 49, 86, 19, 33, 4, 3), nrow = 2, ncol = 4, byrow = TRUE,

 dimnames = list(c("B2B", "T2B"), c("De 10 a 15 años", "De 15 a 20 años", "De 20 a 25 años", "De 25 a 30 años")))

fisher.test(tabla_contingencia)
```

```
tabla_contingencia <- matrix(c(15,144,24,118,6,55,3,4), nrow = 2, ncol = 4, byrow = TRUE,

 dimnames = list(c("B2B", "T2B"), c("De 10 a 15 años", "De 15 a 20 años", "De 20 a 25 años", "De 25 a 30 años")))

fisher.test(tabla_contingencia)


tabla_contingencia <- matrix(c(9,131,5,130,4,58,0,4), nrow = 2, ncol = 4, byrow = TRUE,

 dimnames = list(c("B2B", "T2B"), c("De 10 a 15 años", "De 15 a 20 años", "De 20 a 25 años", "De 25 a 30 años")))

fisher.test(tabla_contingencia)


tabla_contingencia <- matrix(c(21,104,18,118,7,53,0,4), nrow = 2, ncol = 4, byrow = TRUE,

 dimnames = list(c("B2B", "T2B"), c("De 10 a 15 años", "De 15 a 20 años", "De 20 a 25 años", "De 25 a 30 años")))

fisher.test(tabla_contingencia)


tabla_contingencia <- matrix(c(26,116,22,110,8,55,0,5), nrow = 2, ncol = 4, byrow = TRUE,

 dimnames = list(c("B2B", "T2B"), c("De 10 a 15 años", "De 15 a 20 años", "De 20 a 25 años", "De 25 a 30 años")))

fisher.test(tabla_contingencia)
```

Pruebas chi cuadrado

```
#Prueba grupo etario y cada pregunta. Se reemplazan los valores de las tablas en B3B y T2B

B3B <- c(3,112)

T2B <- c(12,205)

tabla_contingencia <- rbind(B3B, T2B)

colnames(tabla_contingencia) <- c("10-15años","15-20años","20-25años","25-30años")



resultado_chi_cuadrado <- chisq.test(tabla_contingencia)
```

```
p_valor <- resultado_chi_cuadrado$p.value


#Prueba grupo Nivel de Jerarquía y cada Pregunta

B3B <- c(1,28)
T2B <- c(18,299)
tabla_contingencia <- rbind(B3B, T2B)
colnames(tabla_contingencia) <- c("Oficial","Ejecutivo")


resultado_chi_cuadrado <- chisq.test(tabla_contingencia)
p_valor <- resultado_chi_cuadrado$p.value
```

Pruebas de normalidad a cada variable usando Shapiro Wilk

```
shapiro.test(Base_SPSS$P1)
shapiro.test(Base_SPSS$P0)
shapiro.test(Base_SPSS$P0_Sintética)
shapiro.test(Base_SPSS$P3)
shapiro.test(Base_SPSS$P4)
shapiro.test(Base_SPSS$P5)
shapiro.test(Base_SPSS$P6)
shapiro.test(Base_SPSS$P7)
shapiro.test(Base_SPSS$P8A)
shapiro.test(Base_SPSS$P8B)
shapiro.test(Base_SPSS$P8C)
shapiro.test(Base_SPSS$P8D)
shapiro.test(Base_SPSS$P8E)
```

```
shapiro.test(Base_SPSS$P8F)
shapiro.test(Base_SPSS$P8G)
shapiro.test(Base_SPSS$P8H)
shapiro.test(Base_SPSS$P9A)
shapiro.test(Base_SPSS$P9B)
shapiro.test(Base_SPSS$P9C)
shapiro.test(Base_SPSS$P9D)
shapiro.test(Base_SPSS$P9E)
shapiro.test(Base_SPSS$P9F)
shapiro.test(Base_SPSS$P10)
shapiro.test(Base_SPSS$P11)
shapiro.test(Base_SPSS$P12)
shapiro.test(Base_SPSS$P13)
shapiro.test(Base_SPSS$P14)
shapiro.test(Base_SPSS$P15)

# Generar un vector de datos aleatorios

# Gráfico de densidad
plot(density(Base_SPSS$P3))
plot(density(Base_SPSS$P1))
plot(density(Base_SPSS$P0))
plot(density(Base_SPSS$P0_Sintética))
plot(density(Base_SPSS$P3))
plot(density(Base_SPSS$P4))
plot(density(Base_SPSS$P5))
plot(density(Base_SPSS$P6))
plot(density(Base_SPSS$P7))
plot(density(Base_SPSS$P8A))
plot(density(Base_SPSS$P8B))
```

```
plot(density(Base_SPSS$P8C))

plot(density(Base_SPSS$P8D))

plot(density(Base_SPSS$P8E))

plot(density(Base_SPSS$P8F))

plot(density(Base_SPSS$P8G))

plot(density(Base_SPSS$P8H))

plot(density(Base_SPSS$P10))

plot(density(Base_SPSS$P11))

plot(density(Base_SPSS$P12))

plot(density(Base_SPSS$P13))

plot(density(Base_SPSS$P14))

plot(density(Base_SPSS$P15))
```

Prueba de correlación de Rho de Spearman

```
cor.test(Base_SPSS$P4, Base_SPSS$P10, method = "spearman")


#hipótesis de la prueba(dos descripciones para entenderla)

#H0: La correlación de rango de Spearman entre las dos variables es igual a cero.O de manera equivalente:

#H0: No hay una relación monótona significativa entre las dos variables.



#p valor es 0,00000204 por tanto es Rho y se concluye que hay una relación monótona y es estadísticamente significativa entre las dos variables

#rho es 0,2231719 indica una correlación positiva baja



# Crear el gráfico de dispersión con línea de ajuste

library(ggplot2)

ggplot(Base_SPSS, aes(P4, P10)) +
```

```
 geom_point() + # Puntos
 geom_smooth(method = "lm", se = FALSE, formula = y ~ x, method.args = list(family = "symmetric", na.rm = TRUE)) + # Línea de ajuste
 labs(title = "Gráfico de dispersión con línea de ajuste") + # Título del gráfico
 theme_minimal() # Tema del gráfico
```

Prueba de alfa de Cronbach

```
library(dplyr)

# Unir las columnas y crear una nueva columna
Base_SPSS$P9_MULT <- paste0(Base_SPSS$P9A, Base_SPSS$P9B, Base_SPSS$P9C, Base_SPSS$P9D, Base_SPSS$P9E, Base_SPSS$P9F)

str(Base_SPSS)
library(psych)

Vd1 <- Base_SPSS[,c("P4", "P5", "P6")]
alpha(Vd1, check.keys = FALSE)

Vd2 <- Base_SPSS[,c("P7", "P8A", "P8B", "P8C", "P8D", "P8E", "P8F", "P8G", "P8H")]
alpha(Vd2, check.keys = FALSE)

Vd3 <- Base_SPSS[,c("P9_MULT","P10")]
alpha(Vd3, check.keys = FALSE)

Vd4 <- Base_SPSS[,c("P11", "P12", "P13")]
alpha(Vd4, check.keys = FALSE)

Vd5 <- Base_SPSS[,c("P14")]
alpha(Vd5, check.keys = FALSE)
```

```
Vd6 <- Base_SPSS[,c("P15")]

alpha(Vd6, check.keys = FALSE)


Vd5y6 <- Base_SPSS[,c("P14", "P15")]

alpha(Vd5y6, check.keys = FALSE)
```

Anexo E. Sintaxis procesamiento de datos en SPSS

```
* Encoding: UTF-8.


RENAME VARIABLES (Niveljerárquico = P0_Sintética).

RENAME VARIABLES (Indiqueelgradojerárquico = P0).

RENAME VARIABLES (IndiqueeltipodevínculoconlaPolicíaNacional = P1).

RENAME VARIABLES (Indiqueelgradojerárquico = P2).

RENAME VARIABLES (IndiqueeltiempodevinculaciónconlaPolicíaNacional = P3).

RENAME VARIABLES (¿EnfocadosenlapracticaconsideraquelagestióndelaPolicíaNaciona
= P4).

RENAME VARIABLES (Delasactividadesvinculadasalserviciodepolicía¿Cuálconsideraen =
P5).

RENAME VARIABLES (¿Consideraqueenlaprácticaelserviciodepolicíaseestállevandoac =
P6).

RENAME VARIABLES (¿Consideraqueexistenfactoresqueafectanlaprestacióndelserviciod
= P7).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.Aco = P8A).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_A = P8B).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_B = P8C).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_C = P8D).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_D = P8E).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_E = P8F).
```

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_F = P8G).

RENAME VARIABLES
(Elserviciodepolicíapuedeverseimpactadapordiferentesfactores.A_G = P8H).

RENAME VARIABLES
(¿EncuálesdelossiguienteaspectosconsideraquesehaaplicadolaGesti = P9A).

RENAME VARIABLES
(¿EncuálesdelossiguienteaspectosconsideraquesehaaplicadolaGes_A = P9B).

RENAME VARIABLES
(¿EncuálesdelossiguienteaspectosconsideraquesehaaplicadolaGes_B = P9C).

RENAME VARIABLES
(¿EncuálesdelossiguienteaspectosconsideraquesehaaplicadolaGes_C = P9D).

RENAME VARIABLES
(¿EncuálesdelossiguienteaspectosconsideraquesehaaplicadolaGes_D = P9E).

RENAME VARIABLES
(¿EncuálesdelossiguienteaspectosconsideraquesehaaplicadolaGes_E = P9F).

RENAME VARIABLES
(¿EstádeacuerdoconelactualmodelodeGestiónporResultadosimplemen = P10).

RENAME VARIABLES
(¿ConsideraquelosresultadosoperativosdelaPolicíaNacionalcumplen = P11).

RENAME VARIABLES (¿Consideraqueseintegralaplanificaciónporresultadosalasactivida = P12).

RENAME VARIABLES
(Segúnsupercepción¿consideraqueesútilpremiaralasunidadesyalpe = P13).

RENAME VARIABLES
(¿Consideraqueelmodelodelserviciodepolicíaesacordealasnecesidad = P14).

RENAME VARIABLES (¿Consideraquelaformaciónpolicialrecibidaasidosuficienteyacorde = P15).

VALUE LABELS

P0_Sintética

1 "Oficial"

2 "Sub oficial / Nivel Ejecutivo".

VALUE LABELS

P0

2 "Subintendente"

3 "Intendente Jefe"

4 "Sargento Segundo"

5 "Mayor"

6 "Intendente".

VALUE LABELS

P3

1 "10-15 años"

2 "16-20 años"

3 "21-25 años"

4 "26- 30 años".

VALUE LABELS

P4

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P5

1 "Reaccionar al llamado del ciudadano que está siendo afectado por un hecho o conducta irregular o que está observando un comportamiento ilícito en ejecución o una actitud sospechosa"

2 "Generar sensación de seguridad, confianza y tranquilidad ciudadana"

3 "Identificar las causas generadoras de violencia"

4 "Cumplir con las metas e indicadores de vigilancia establecidas en el plan operativo"

5 "Otro".

VALUE LABELS

P6

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P7

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P8A

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8B

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8C

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8D

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8E

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8F

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8G

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

VALUE LABELS

P8H

1 "Muy bajo"

2 "Bajo"

3 "Medio"

4 "Alto"

5 "Muy Alto".

*Error de recolección de Datos. Exite categoría Ninguno

VALUE LABELS

P10

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro"

99 "Ninguno".

VALUE LABELS

P11

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P12

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P13

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P14

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

VALUE LABELS

P15

1 "Totalmente en desacuerdo"

2 "En desacuerdo"

3 "Ni de acuerdo, ni en desacuerdo"

4 "De acuerdo"

5 "Totalmente de acuerdo"

6 "Otro".

* Definir conjuntos de respuestas múltiples.

MRSETS

/MCGROUP NAME=$P9_MULT LABEL='P9_MULT' VARIABLES=P9A P9B P9C P9D P9F

/DISPLAY NAME=[$P9_MULT].

```
WEIGHT BY PONDERADOR.


*WEIGHT OFF.


* Tablas personalizadas.
CTABLES
 /VLABELS VARIABLES=P0_Sintética DISPLAY=LABEL
 /TABLE P0_Sintética [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0]
 /CATEGORIES VARIABLES=P0_Sintética ORDER=D KEY=COUNT EMPTY=INCLUDE
TOTAL=YES POSITION=AFTER
 /CRITERIA CILEVEL=95.



* Generador de gráficos.
GGRAPH
 /GRAPHDATASET NAME="graphdataset" VARIABLES=P0_Sintética
COUNT()[name="COUNT"] P3
 MISSING=LISTWISE REPORTMISSING=NO
 /GRAPHSPEC SOURCE=INLINE.
BEGIN GPL
 SOURCE: s=userSource(id("graphdataset"))
 DATA: P0_Sintética=col(source(s), name("P0_Sintética"), unit.category())
 DATA: COUNT=col(source(s), name("COUNT"))
 DATA: P3=col(source(s), name("P3"), unit.category())
 COORD: rect(dim(1,2), transpose(), cluster(3,0))
 GUIDE: axis(dim(3), label("Nivel jerárquico"))
 GUIDE: axis(dim(2), label("Recuento"))
 GUIDE: legend(aesthetic(aesthetic.color.interior), label("Indique el tiempo de vinculación
con ",
 "la Policía Nacional"))
```

```
 GUIDE: text.title(label("Relación de participantes por grado jerárquico y tiempo de vinculación"))
 SCALE: cat(dim(3), include("1", "2"))
 SCALE: linear(dim(2), include(0))
 SCALE: cat(aesthetic(aesthetic.color.interior), include("1", "2", "3", "4"))
 SCALE: cat(dim(1), include("1", "2", "3", "4"))
 ELEMENT: interval(position(P3*COUNT*P0_Sintética), color.interior(P3),
 shape.interior(shape.square))
END GPL.

* Tablas personalizadas.
CTABLES
 /VLABELS VARIABLES=P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL
 /TABLE P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] BY P0_Sintética [C]
 /CATEGORIES VARIABLES=P3 ORDER=A KEY=VALUE EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER
 /CATEGORIES VARIABLES=P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE EMPTY=INCLUDE
 /CRITERIA CILEVEL=95.



* P4.
CTABLES
 /VLABELS VARIABLES=P4 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL
 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])
 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])
 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO
 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO
 /TABLE P4 [C] BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.1] + P0_Sintética [C][COUNT F40.0,
```

```
 COLPCT.COUNT PCT40.1]

 /CATEGORIES VARIABLES=P4 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.



* P5.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P5 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /TABLE P5 [C] BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P5 P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P6.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P6 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P6 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P6 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER
```

```
 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P7.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P7 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P7 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P7 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8A.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8A P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8A BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,
```

```
 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8A [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8B.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8B P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8B BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8B [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.



* P8C.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8C P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO
```

```
 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8C BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8C [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8D.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8D P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8D BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8D [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8E.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8E P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])
```

```
 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8E BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8E [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8F.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8F P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8F BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8F [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8G.

CTABLES
```

```
 /VLABELS VARIABLES=P8G P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8G BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8G [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P8H.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P8H P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P8H BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P8H [1, 2, 3, 4, 5, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.
```

```
* P9.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=$P9_MULT P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /TABLE $P9_MULT [C] BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] +
P0_Sintética [C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=$P9_MULT ORDER=A KEY=VALUE EMPTY=EXCLUDE

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.



* P10.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P10 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P10 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P10 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P11.

CTABLES
```

```
 /VLABELS VARIABLES=P11 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P11 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P11 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P12.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P12 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P12 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P12 [1, 2, 3, 4, 5, 6,&cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.
```

```
* P13.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P13 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P13 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P13 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.


* P14.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P14 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P14 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P14 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER
```

```
 /CRITERIA CILEVEL=95.



* P15.

CTABLES

 /VLABELS VARIABLES=P15 P3 P0_Sintética DISPLAY=LABEL

 /PCOMPUTE &cat2 = EXPR([4]+[5])

 /PCOMPUTE &cat1 = EXPR([1]+[2])

 /PPROPERTIES &cat2 LABEL = "T2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /PPROPERTIES &cat1 LABEL = "B2B" FORMAT=COUNT F40.0, COLPCT.COUNT
PCT40.0 HIDESOURCECATS=NO

 /TABLE P15 BY P3 [C][COUNT F40.0, COLPCT.COUNT PCT40.0] + P0_Sintética
[C][COUNT F40.0,

 COLPCT.COUNT PCT40.0]

 /CATEGORIES VARIABLES=P15 [1, 2, 3, 4, 5, 6, &cat1, &cat2 OTHERNM]
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CATEGORIES VARIABLES=P3 P0_Sintética ORDER=A KEY=VALUE
EMPTY=INCLUDE TOTAL=YES POSITION=AFTER

 /CRITERIA CILEVEL=95.
```